

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES
CONFINS FRANCO-SUISSES
ET LE
TRAITÉ DE VERSAILLES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux le 15 mars à 14 heures 30

PAR

LE COLONEL G. BECKER

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT

NANCY-PARIS-STRASBOURG

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES
CONFINS FRANCO-SUISSES
ET LE
TRAITÉ DE VERSAILLES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux le 15 mars à 14 heures 30

PAR

LE COLONEL G. BECKER



IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT
NANCY-PARIS-STRASBOURG

—
1922

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX — FACULTÉ DE DROIT

- M. SAUVAIRE-JOURDAN  I, Professeur honoraire.
- MM. DUGUIT   I, Doyen, Professeur de Droit constitutionnel et administratif et chargé d'un cours de Droit constitutionnel (doctorat).
- DE BOECK  I, Assesseur du Doyen, professeur de Droit international et chargé d'un cours de Droit international privé (licence).
- BENZACAR  I, Professeur d'Économie politique et chargé d'un cours de Législation industrielle (3^e année).
- FERRON  I, Professeur de Droit commercial.
- BARDE  I, Professeur de Droit administratif et chargé d'un cours de Droit public (capacité).
- FERRADOU  A, Professeur d'Histoire du Droit et chargé d'un cours d'Histoire du Droit privé (doctorat).
- MARIA  I, Professeur de Droit romain et chargé d'un cours d'Histoire du Droit public (doctorat).
- MARGAT  I, Professeur de Droit civil et chargé d'un cours de Droit civil (capacité).
- BONNECASE  A, Professeur de Droit civil et chargé d'un cours de Droit maritime (3^e année).
- LESCURE   A, Professeur d'Économie politique et chargé d'un cours d'Histoire des Doctrines économiques (doctorat).
- PALMADE  I, Professeur de Droit civil et chargé d'un cours de Droit civil (capacité).
- VIZIOZ, Professeur de Procédure civile et chargé d'un cours de Droit civil comparé (doctorat).
- NOAILLES, professeur de Droit romain.
- PIROU  A, Agrégé, chargé des cours d'Économie politique (doctorat), de Science financière et de Législation coloniale.
- POPLAWSKI, Agrégé, chargé du cours de Droit criminel.
- MONTIGAUD  I, Secrétaire.
- M^{me} COSTES, commise au Secrétariat.
- M. SALINGARDES, bibliothécaire.
-

COMMISSION DE LA THÈSE

- Président* : M. DE BOECK, Professeur.
- Suffragants* : MM. MARIA, Professeur.
- PIROU, Agrégé, chargé de cours.
-

A MES BIEN-AIMÉS ET REGRETTÉS PARENTS

A MES FRÈRES D'ARMES
TOMBÉS AU CHAMP D'HONNEUR

LES CONFINS FRANCO-SUISSES

ET

LE TRAITÉ DE VERSAILLES

BIBLIOGRAPHIE

- BALMER. — *L'Artère fluviale transhelvétique*. Imprimerie La Suisse, Genève, 1920.
- BARTHOU. — *Le Traité de Paix*. Charpentier, Paris, 1919.
- BERTHAUT (Général). — *L'Erreur de 1914*. Van Hoest, Paris-Bruxelles, 1919.
- BRUNET. — *La Société des Nations et la France*. Tenin, Paris, 1921.
- BURIN DES ROZIÈRES. — *Les Capitulations militaires*. Thèse, Paris. Rousseau, Paris, 1902.
- CHAROUSSET. — *Les Zones franches*. Thèse, Dijon. Abry, Annecy, 1902.
- DELAVENNA. — *Neutralité politique de la Haute-Savoie*. Thèse, Paris. Picart, Paris, 1920.
- DESPAGNET et DE BOECK. — *Cours de Droit international public*. Tenin, Paris, 1910.
- DOCUMENTS DIPLOMATIQUES 1914. Hachette, Paris, 1914.
- DUGUIT. — *Manuel de Droit Constitutionnel*. De Boccard, Paris, 1918.
- DUGUIT. — *La Doctrine allemande de l'auto-limitation de l'État*. Giard et Brière, Paris, 1919.
- DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*. De Boccard, Paris, 1921 (tome I).
- DUPUIS. — *Rapports des grandes puissances avec les autres États*. Plon-Nourrit, Paris, 1920.
- GIDE. — *Cours d'Économie politique*. Tenin, Paris, 1920.
- JACQUIER. — *Le Régime des zones franches*. Thèse, Paris. Jouve, Paris, 1910.
- LARNAUDE. — *Conférences sur la Société des Nations*. Sirey, Paris, 1920.
- LE GRIX. — *Les Zones franches*. — Thèse, Paris. Tenin, Paris, 1905.
- METTERAL. — *La Neutralité et la Société des Nations*. Thèse, Lyon. Tenin, Paris, 1920.

MOYE. — *Le Droit des Gens moderne*. Tenin, Paris, 1920.

ORGAS et MARTINI. — *Le Traité de Versailles devant le Droit*. Berger-Levrault, Paris-Nancy-Strasbourg, 1921.

PICAVET. — *La Suisse*. Flammarion, Paris, 1920.

PILLET. — *Le Traité de Versailles*. Rivière, Paris, 1920.

ROUGIER. — *Le Traité de Versailles et la neutralité de la Savoie*. Pedone, Paris, 1920.

TARDIEU. — *La Paix*. Payot, Paris, 1921.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	VII
AVANT-PROPOS	XIII
PRÉFACE	XV

PREMIÈRE PARTIE

LA PROTECTION DU DROIT

Plan.	3
---------------	---

INTRODUCTION

LA NEUTRALITÉ SUISSE AUX CONFINES

Naissance des Confins	5
Naissance de la Neutralité suisse	6

CHAPITRE I

La Menace.

SECTION I

Doctrine juridique allemande.

Autolimitation	10
Nécessité stratégique	12

SECTION II

Doctrine stratégique allemande.

Débordement	13
Enveloppement	14

SECTION III

Plan de guerre allemand.

	Pages
Invasion par le cœur de la Suisse.	15
Enclave de Porrentruy.	20

CHAPITRE II

La Sauvegarde.

SECTION I

Sauvegarde matérielle.

Jonction de forces franco-suisse.	30
Riposte française	32

SECTION II

Sauvegarde juridique.

Clauses militaires	34
Pacte de la Société des Nations.	35

DEUXIÈME PARTIE

LA RESTAURATION DU DROIT

Plan.	43
---------------	----

INTRODUCTION

LA SOUVERAINETÉ FRANÇAISE AUX CONFINS

Souveraineté politique.	45
Souveraineté économique.	49

CHAPITRE I

L'Atteinte.

SECTION I

Prémises : 1815.

Neutralisation de la Haute-Savoie.	55
Occupation éventuelle	57
Régime économique spécial.	59

SECTION II

Événement : 1860.

	Pages
Atteinte à la souveraineté politique.	61
Atteinte à la souveraineté économique.	65

CHAPITRE II

Le Rétablissement.

SECTION I

Rebus sic stantibus.

Principe	68
Applications	70
Traité de Versailles	71

SECTION II

Accord politique.

Notes annexes	73
Ratification.	73
Synchronisme.	75

SECTION III

Accord économique.

Convention.	77
Ratification.	81
Solidarité.	86
CONCLUSION.	88

AVANT-PROPOS

Le choix d'une thèse est œuvre délicate.

Le candidat offre-t-il quelque compétence particulière? Très logiquement appel est fait à cette compétence.

Nous avons pensé que le sujet « Les Confins franco-suissees et le Traité de Versailles » pouvait présenter un double intérêt, juridique et militaire.

Sur les confins franco-suissees d'avant-guerre, Droit et Stratégie se pénètrent. Sur les confins franco-suissees d'après-guerre, Droit et Stratégie voisinent encore.

Aussi, à maintes reprises, la présente étude lie-t-elle intimement le Droit et la Stratégie.

Cette Union s'harmonise avec l'Heure.

A l'insolent défi : « La Force prime le Droit » succède la devise victorieuse : « La Force au service du Droit. »

PRÉFACE

Par son article 51 le Traité de Versailles rétablit la frontière d'Alsace commune à la France et à la Suisse.

ARTICLE 51

« Les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des « Préliminaires de Paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du Traité de Francfort du 10 mai 1871, « sont réintégrés dans la souveraineté française à dater « de l'Armistice du 11 novembre 1918.

« Les dispositions des Traités portant délimitation de « la frontière avant 1871 seront remises en vigueur. »

Ainsi le Traité de Versailles place toute offensive allemande par la Suisse sous le coup d'une contre-offensive française de flanc.

Il sauvegarde la neutralité suisse.

Par son article 435 le Traité de Versailles abolit la neutralité de la Haute-Savoie.

Il permet la suppression des zones franches.

ARTICLE 435

« Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse

« par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du
« 20 novembre 1815, garanties qui constituent des
« engagements internationaux pour le maintien de la
« Paix, constatent cependant que les stipulations de ces
« traités et conventions, déclarations et autres actes
« complémentaires relatifs à la zone neutralisée de
« Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de
« l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne et par
« l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 no-
« vembre 1815, ne correspondent plus aux circons-
« tances actuelles. En conséquence, les Hautes Parties
« Contractantes prennent acte de l'accord intervenu
« entre le Gouvernement français et le Gouvernement
« suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à
« cette zone qui sont et demeurent abrogées.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent
« de même que les stipulations des Traités de 1815 et
« des autres actes complémentaires relatifs aux zones
« franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne
« correspondent plus aux circonstances actuelles et
« qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler
« entre elles, d'un commun accord, le régime de ces
« territoires, dans les conditions jugées opportunes par
« les deux pays. »

Ainsi le Traité de Versailles rétablit la souveraineté française.

Le Traité de Versailles protecteur et restaurateur du Droit sur les confins franco-suisses.

Tel est l'objet de la présente étude.

PREMIÈRE PARTIE

LA PROTECTION DU DROIT

PLAN

Avant le Traité de Versailles, la neutralité helvétique se trouvait, aux confins franco-suisse, sous la menace allemande.

Définir cette neutralité en rappelant ses origines ; exposer la menace qui pesait sur elle ; analyser la sauvegarde que lui apporte le Traité de Versailles.

Tel est le Plan de cette Première Partie :

« La Protection du Droit. »

PREMIÈRE PARTIE

LA PROTECTION DU DROIT

INTRODUCTION

LA NEUTRALITÉ SUISSE AUX CONFINS

Naissance des confins.

A l'aube de leur Histoire, France et Suisse n'ont pas de frontière commune.

Le berceau de la Monarchie française est le duché de France bordé par les deux fleuves de Seine et Loire. Pour atteindre la frontière naturelle du Jura, le Roi doit briser les résistances féodales, annexer fiefs et seigneuries. Il lui faut mettre la main sur le duché de Bourgogne, conquérir la Franche-Comté.

Le berceau de la République helvétique est le massif forestier des Waldstættten qui surplombe le lac des Quatre-Cantons. Pour atteindre la frontière naturelle du Jura, les montagnards d'Uri, Schwyz, Unterwalden doivent abattre la noblesse féodale, chasser baillis du duc d'Autriche et chevaliers de l'Empereur d'Allemagne. Il leur faut gagner à la cause commune les villes du Plateau. C'est Lucerne, puis Berne, enfin Soleure et Fribourg.

Donc à l'Ouest du Jura comme à l'Est du Jura, s'impose une œuvre d'affranchissement et d'agrégation du patrimoine.

Et c'est ainsi qu'au cours des ^{xiii}^e, ^{xiv}^e, ^{xv}^e siècles, sentiment national français et sentiment national suisse vont à la rencontre l'un de l'autre.

Dès qu'ils sont suffisamment rapprochés, Français et Suisses se donnent la main par-dessus la barrière. C'est Charles VII qui, en 1430, envoie ses ambassadeurs, Simon Charles et Jean Franberger, à Berne, pour jeter les bases d'une entente. C'est son fils le dauphin Louis, qui, en 1444, après avoir éprouvé la valeur guerrière des futurs alliés à Saint-Jacques-sur-Birse, signe un premier traité que, devenu roi, il transforme en une alliance offensive contre Charles le Téméraire. Et en 1476, tandis que Louis XI s'empare de la Bourgogne française, les Bernois, vainqueurs à Granson et à Morat, chassent la noblesse bourguignonne du Pays de Vaud.

Ainsi, après deux cents ans d'efforts, nationalisme français et nationalisme suisse se rejoignent sur une frontière commune.

Les confins franco-suisses sont nés.

Naissance de la neutralité suisse.

Au nationalisme succède l'impérialisme. C'est un prélude, très bref, à la neutralité.

Le papillon s'échappe de sa chrysalide... Éclos sur la chaîne du Jura, l'impérialisme suisse va prendre son envolée vers la vallée du Rhin, puis les plaines lombardes. Et là, parvenu au terme du cycle — brillante et éphémère existence — il fermera ses ailes à tout jamais.

Dès le lendemain de Morat, les Bernois ont jeté les yeux au delà de la frontière naturelle. De leur victoire ils escomptent un butin, la plus riche dépouille du duc de Bourgogne, la Franche-Comté.

Là-bas, les greniers ne regorgent-ils pas de blé et de sel? Et le sol helvétique est si pauvre de blé et de sel!

Mais en 1480 la Franche-Comté — la Diplomatie a déjà de ces caprices — n'est donnée ni à la France, dont elle est un domaine naturel, ni à la Suisse qui la convoite. Elle est attribuée à l'Empereur d'Allemagne Maximilien. Alors l'impérialisme suisse se retourne contre l'Allemagne.

Forts de l'adhésion de Bâle et d'Appenzell, les Cantons proclament leur protectorat sur la cité alsacienne, pour cent cinquante ans encore détachée de sa mère patrie la France. Ils proclament leur protectorat sur Mulhouse. Puis ils mènent en Souabe une guerre qui leur assure Schaffhouse et Rothweil.

A l'attraction vers les coteaux de Franche-Comté et les montagnes de Souabe succède bientôt la séduction du Midi. Là-bas, au pied des Alpes, s'étendent les plaines fertiles de Lombardie aux abondantes moissons. Et puis, au delà de ces plaines, n'est-ce pas la mer? La mer... Instinctive attirance pour tout peuple enserré en des frontières purement continentales. Alors les Suisses s'allient au Pape, passent les Alpes. Ils marchent à la conquête du Milanais.

Les Français, eux aussi, ont franchi les Alpes pour conquérir le Milanais.

Impérialisme suisse et impérialisme français se heurtent en 1513 à Novare, où le roi Louis XII est battu. Puis en 1515 à Marignan où François I^{er} triomphe.

C'est une date mémorable, car elle marque l'apogée et la fin de l'impérialisme suisse.

Subjugués par l'héroïsme et la générosité du vainqueur, les vaincus signent avec la France un traité de Paix Perpétuelle le 21 novembre 1516.

Plus de prétentions sur le Milanais. Plus de guerres ultramontaines. C'est la renonciation définitive à la grande politique européenne.

Le peuple suisse, après une expérience d'un demi-siècle, se ressaisit. Il reprend conscience de son intérêt vital. Il retourne à la Destinée que lui dicte la Nature.

Une population restreinte, avec des limites géographiques étroites et bien démarquées par Rhin, Alpes, Jura; un sol peu fertile, sous la dépendance économique des États limitrophes; un pays montagneux, facile à défendre avec des effectifs faibles : que de raisons pour renoncer aux entreprises aventureuses, coûteuses; que de raisons pour vivre en paix avec les voisins, pour maintenir tout grands ouverts à leurs produits, mais hermétiquement fermés à leurs armées, les cols de la montagne et le couloir du plateau entre Rhône et Rhin!

La neutralité suisse est née.

CHAPITRE I

LA MENACE

Cette neutralité, voulue par le peuple suisse dès le ^{xvi}e siècle, énergiquement défendue et jalousement maintenue par lui au cours des ^{xvii}e, ^{xviii}e, ^{xix}e siècles, ratifiée par les puissances européennes en 1815, était, avant la grande guerre, menacée par l'Allemagne sur les confins franco-suisses.

Les « traces » de la menace « filtrent » de trois sources : la doctrine juridique allemande, la doctrine stratégique allemande, le plan de guerre allemand.

SECTION I

DOCTRINE JURIDIQUE ALLEMANDE

La doctrine juridique allemande d'avant-guerre recèle une menace contre la neutralité suisse.

Cette menace provient de deux théories qui s'appliquent l'une à la conception de l'État — c'est l'« autolimitation », — l'autre à la conception de la guerre — c'est la « nécessité stratégique ».

Autolimitation ⁽¹⁾.

Le prince de Hardenburg et le baron de Humboldt signent au nom de la Prusse le 20 novembre 1815 l'Acte du Congrès de Paris, qui porte « reconnaissance et garantie « de la neutralité de la Suisse et de l'inviolabilité de son « territoire ».

C'est là un acte juridique, d'où découle une situation juridique.

Admet-on que ce n'est pas la déclaration de volonté du prince de Hardenburg et du baron de Humboldt qui est la cause créatrice de cette situation juridique? Admet-on que la déclaration de volonté des deux plénipotentiaires conditionne simplement l'application d'une règle de droit international : règle qui, par sa propre force, s'applique à tous les gouvernements, présents ou futurs, de la Prusse? Alors l'Allemagne de 1914 est liée par l'Acte du 20 novembre 1815; elle doit respecter l'inviolabilité du territoire suisse.

Mais si l'on admet que la déclaration de volonté crée la situation juridique, si l'on admet qu'il n'y a pas de norme juridique supérieure à l'État et que l'État-souverain, s'il accepte une restriction à sa souveraineté, fixe la limite de cette restriction par une volonté qui s'autodétermine : alors l'Allemagne de 1914 n'est pas liée par l'Acte du 20 novembre 1815; elle peut violer le territoire suisse.

Et telle est bien la substance de la théorie de l'autolimitation, particulièrement en honneur avant la guerre en Allemagne.

Ouvrons le tome I de l'ouvrage de Ihering : *Der Zweck im Recht*, écrit en 1880. Nous lisons que seules sont « règles de droit » les règles que l'État consacre « règles de droit »,

(1) Nous n'avons pas la prétention — dans le cadre restreint qui nous limite — d'analyser la théorie à laquelle notre vénéré maître M. Duguit a consacré une magistrale étude (*Revue du Droit public*, avril-mai-juin 1919). Nous voudrions simplement faire ressortir en quelques lignes le danger qu'offrait cette théorie pour la neutralité suisse.

puis que l'État « se soumet lui-même » à ces règles. Alors ? Sa souveraineté reste entière. Enfin nous trouvons cette définition symptomatique : « Le Droit est la politique bien entendue de la Force, non pas la politique du moment, la politique de la passion et de l'intérêt passager, mais la politique aux vues larges et lointaines, la politique de l'avenir et de la fin » (p. 366 et 367). Quel vaste champ de manœuvre pour l'emploi de la Force ! Et quelle habile préface à « La fin justifie les moyens » !

Faisons maintenant appel à un autre grand jurisconsulte allemand moins « autodéterministe » qu'Ihering, Jellinek.

Jellinek reconnaît qu'une règle qui n'existe que pour ceux qui la créent n'est pas une règle de droit. Puis, traitant de l'adhésion expresse ou tacite des États à certaines conventions — et visant ces unions conventionnelles désignées sous le terme générique de *Vereinbarungen* — il fait un aveu décisif : « L'existence d'un ordre juridique international, qui seule donne force aux *Vereinbarungen* ne peut pas, en retour, être fondée elle-même sur une *Vereinbarung*. » (*Allgemeine Staatslehre*, p. 339.) Jellinek admet donc l'existence d'une règle antérieure, impérative par elle-même, pour ceux qui signent la convention.

Mais quel cas fait-il de cette règle ?

Si nous parcourons son *Allgemeine Staatslehre*, écrit en 1900, nous sommes vite édifiés.

A la page 340 nous lisons : « Si l'observation du Droit international se trouve en conflit avec l'existence de l'État, la règle de droit se retire en arrière, parce que l'État est placé plus haut que toute règle de droit particulière... Le Droit international existe pour les États, et non pas les États pour le Droit international. » C'est net : la règle de droit s'efface devant la « raison d'État » ; l'Allemagne a beau jeu pour envahir la Suisse...

Ihering et Jellinek sont les deux apôtres de l'autolimitation ; l'aboutissement de leur théorie est formel : l'Acte du 20 novembre 1815 reste à la discrétion de l'Empire allemand.

Voilà une première menace « en puissance » contre la neutralité suisse.

Nécessité stratégique.

La doctrine juridique allemande renferme une autre menace « en puissance ».

C'est celle qui perce dans la conception de la « raison de guerre ».

Devant la nécessité stratégique tout obstacle doit disparaître : *Omnia licere quæ necessaria sunt ad finem belli* ; c'est là une règle d'ordre absolu qui ne se discute pas.

Vienne une nécessité stratégique exigeant le passage de forces allemandes par la Suisse : pas de discussion ; l'Acte de Paris du 20 novembre 1815 ne sera plus que le classique « chiffon » et le passage s'effectuera.

Cette théorie de la « nécessité », les Allemands l'affichent audacieusement à la veille de la guerre.

Faisons une incursion dans le camp des écrivains militaires. Nous y trouvons von Bernhardi. Dans *La Guerre d'aujourd'hui*, son ouvrage de 1911, le général allemand expose que la guerre est actuellement une guerre de « peuple contre peuple » : alors, tous les procédés se justifient. Dans *Notre Avenir*, son ouvrage de 1913, il déclare que la neutralité n'est qu'un « rempart de papier » ; puis il affirme la nécessité pour l'Allemagne de remporter la victoire « coûte que coûte » : victoire indispensable au bonheur du monde.

Passons maintenant dans le camp universitaire. Nous y rencontrons Kohler avec son fameux « Nécessité ne connaît pas de loi », Franz Litz avec son célèbre *Manuel de Droit international*. Ces jurisconsultes font chorus avec les écrivains militaires : ils affirment le rigoureux imperium de la « nécessité stratégique » ; Hoetzendorff formule des réserves, mais il est le seul.

Les auteurs allemands prétendent donc bons tous les moyens de guerre : à la quasi-unanimité, ils soutiennent

que, devant l'obligation d'aboutir au succès, les intérêts ou les droits des Neutres ne comptent pas; sous le poids de cette « nécessité stratégique », les engagements pris vis-à-vis des Neutres s'effondrent, et l'Acte de garantie de l'inviolabilité du territoire suisse ne peut pas faire exception.

SECTION II

DOCTRINE STRATÉGIQUE ALLEMANDE

La doctrine stratégique allemande d'avant-guerre contient une menace contre la neutralité suisse.

Cette menace prend naissance avec la théorie du « débordement »; elle se développe et se précise dans la théorie de l'« enveloppement ».

Débordement.

De Moltke en 1866 réunit ses forces en Lusace en vue d'une concentration directe sur les Autrichiens, deux de ses armées les fixant de front, la troisième débordant leur flanc droit.

De Moltke en 1870 réunit ses forces dans le Palatinat en vue d'une bataille sur la Sarre — ou sur la Moselle si les Français se sont dérobés — trois de ses armées ayant pour mission de fixer de front l'Armée de Lorraine, la quatrième devant déborder l'aile droite après avoir dispersé la petite Armée d'Alsace.

Cette stratégie de de Moltke — le débordement d'une aile — est mise « au pavois » par l'Allemagne victorieuse; toute la pragmatique de la Kriegsakademie s'en inspire.

La doctrine se trouve formulée en termes particulièrement nets dans une étude du major Kuhl : *Der gegenwärtige Stand der taktischen Ansichten in Frankreich*; l'étude parut en janvier 1904 dans les *Vierteljahrshefte für Truppen-*

führung und Heereskunde, publication périodique du Grand État-major.

Qu'était en substance la bataille napoléonienne? Une masse réservée en arrière du front pour percer la ligne ennemie au point et au moment voulus.

Pareille bataille n'est plus réalisable, affirme le major Kuhl : avec l'étendue des fronts et la puissance des armes à feu, la victoire ne peut être obtenue que par le débordement qui doit être effectué par une masse de manœuvre disposée à l'avance, face à l'aile que l'on veut déborder.

Les Allemands répugnent à la percée centrale : non seulement à cause du prix qu'il faut consentir à ce genre d'attaque, mais encore par la crainte du danger qui peut, au cours de la manœuvre, brusquement surgir à une de leurs ailes ; rien ne les impressionne autant que la menace stratégique sur un flanc ; c'est pour eux le prodrome de la retraite.

Donc, la doctrine allemande n'admet pas l'attaque centrale, mais exige le débordement par une aile.

Vienne une guerre contre la France.

Le corps de bataille français est rassemblé entre Suisse et Belgique ; il est protégé par l'armature d'une frontière défendue et fortifiée. Alors la stratégie allemande qui répugne au coup de bélier sur le front vise une des ailes : pour atteindre cette aile, la masse de manœuvre doit passer soit au Nord de l'armature par la Belgique, soit au Sud par la Suisse.

Et ainsi apparaît la menace contre la neutralité helvétique.

Enveloppement.

Cinq ans après la publication du major Kuhl, le général von Schlieffen fait paraître dans la *Deutsche Revue* une étude remarquable sur les conditions de la guerre moderne.

Le général von Schlieffen passe de la conception débordement, à la conception enveloppement : pour obtenir un succès décisif, capable d'anéantir l'adversaire, il faut fixer de front cet adversaire et l'attaquer sur les deux ailes afin de l'envelopper; une condition est indispensable à la manœuvre, la supériorité numérique.

L'étude paraît au moment où l'Allemagne — qui au lendemain de sa victoire de 1870 semblait dédaigner la fortification — met la dernière main à un système fortifié puissant, face à l'armature française : en Lorraine, c'est la barrière Thionville—Camp retranché de Metz, avec ses chapelets de « Feste »; en Alsace, c'est le camp retranché de Strasbourg, prolongé par les ouvrages de Molsheim, Istein, Neu-Brisach. Ce système fortifié permet de réaliser sur le front une économie de forces au bénéfice des masses de manœuvre d'aile.

Vienne une guerre contre la France, et contre la France seule, la Russie s'abstenant dans le conflit.

Alors la supériorité numérique du corps de bataille allemand sera telle que la manœuvre pourra s'exécuter avec trois masses : au centre une masse s'appuyant sur le système fortifié, et agissant de front pour fixer l'adversaire; au Nord et au Sud deux masses d'attaque effectuant le débordement de chacune des ailes, par la Belgique et par la Suisse. Ainsi se trouvera réalisé l'enveloppement des forces adverses.

Dès lors, la menace contre la neutralité helvétique se précise.

SECTION III

PLAN DE GUERRE ALLEMAND

C'est dans le plan de guerre allemand que nous mesurons l'amplitude de cette menace.

Il y a deux hypothèses à envisager.

Soit un mouvement de grande envergure : manœuvre principale à l'aile Sud ; invasion par le cœur de la Suisse.

Soit un mouvement de faible envergure : manœuvre secondaire à l'aile Sud ; invasion par l'enclave de Porrentruy.

1. Invasion par le cœur de la Suisse.

Les Allemands avaient-ils envisagé l'invasion par le cœur de la Suisse ? Nous ne le pensons pas, en raison de ce qu'impliquait un tel mouvement.

Ce mouvement impliquait ou la complicité de la Suisse, ou la lutte avec les milices fédérales.

La première éventualité était à écarter et la deuxième à éviter.

A. Complicité de la Suisse.

La complicité de la Suisse eût marqué un retour à l'impérialisme et ce retour était impossible.

Nous allons le démontrer en quelques lignes.

Les raisons profondes — structure géographique du Pays — qui dès le ^{xvi}^e siècle ont déterminé le peuple suisse à abandonner l'impérialisme, se sont encore renforcées. Elles se sont renforcées de l'agrégation ethnique et du développement politique de la Confédération.

L'agrégation ethnique, c'est la juxtaposition de trois races : les Burgondes, les Romans, les Alamans.

Burgondes, Romans, Alamans ont, les uns et les autres, leur mentalité propre. Ils parlent trois idiomes distincts : langue française, langue italienne, langue germanique. Ce sont là des divergences qui certes peuvent fusionner dans le creuset du sentiment patriotique, mais seulement pour la sauvegarde de l'indépendance nationale, non pour des conquêtes hors frontières, pour une politique d'alliances, pour l'impérialisme.

Le développement politique de la Confédération, c'est une évolution à peu près constante vers le gouvernement self-cantonal, qui répond à l'origine et à l'instinct profondément démocratiques du peuple suisse, vers la décentralisation, qui s'harmonise mal avec une politique impérialiste.

Et sous l'action de ces deux puissants facteurs — agrégation ethnique, développement politique — que se passe-t-il au cours des siècles?

L'impérialisme suisse que nous avons vu à l'agonie en 1515 à Marignan ne ressuscite pas : il a des soubresauts; mais il ne ressuscite pas.

La neutralité suisse que nous avons vu naître en 1516 au traité de Paix Perpétuelle survit : elle subit des tourmentes; mais elle survit.

Les soubresauts de l'impérialisme suisse s'expliquent aisément. Le besoin de conquêtes chez un peuple à l'âme guerrière ne meurt pas sans convulsions.

D'abord, au militarisme, il faut un dérivatif, et le militarisme suisse trouve ce dérivatif dans les Capitulations militaires signées avec la France, puis d'autres États. Traités qui fournissent des contingents tout équipés, tout armés pour les guerres mondiales : ainsi la lice demeure ouverte à l'ardeur belliqueuse des Suisses; leur héroïsme — l'histoire étincelle de ses traits brillants — peut se donner libre cours au delà des frontières sans porter atteinte à la neutralité politique du Pays.

Ensuite, souvent, dérivatif n'est que palliatif, et c'est le cas : aussi, au sein même de la Confédération, se produisent les soubresauts de l'impérialisme, provoqués par des adeptes impénitents qui rêvent toujours de quelque extension territoriale; c'est l'extension vers la Franche-Comté ou la Savoie, vers Mulhouse ou Constance, enfin vers les lacs italiens qui ouvriraient à l'industrie hôtelière un si fructueux champ d'exploitation.

Ces adeptes de l'impérialisme sont peu nombreux, mais ardents à saisir les occasions.

Quand en 1678 Louis XIV conquiert la Franche-Comté — un boulevard de la Suisse —, quand en 1681 il annexe Strasbourg — l'ancienne alliée des Cantons —, on cherche à entraîner la Confédération dans une protestation formelle.

Quand en 1814 se dessine la débâcle napoléonienne, on plaide pour le rattachement à Genève du Chablais et du Faucigny.

Et, pendant les Cent Jours on ne se contente pas du siège d'Huningue, imposé par les ennemis de l'Empereur : on pousse une pointe hardie — mais sans lendemain — jusqu'en Franche-Comté.

Quand en 1859 éclate la guerre entre Autriche, Italie et France, on organise entre Évian et Thonon une courte — et inefficace — équipée.

Enfin quand, au lendemain de nos malheurs de 1870, la prépondérance allemande semble établie, ne rêve-t-on pas d'une grande alliance avec le puissant Empire?

Vaines tentatives : le peuple suisse reste fidèle à la neutralité voulue par lui.

Et pourtant, s'il y a en Suisse des adeptes de l'impérialisme, si de hautes personnalités militaires rêvent de la grande alliance, quelle occasion à l'ouverture d'un conflit européen! A la mobilisation un des colonels n'est-il pas promu général et commandant en chef? Ce général n'a-t-il pas des pouvoirs presque dictatoriaux?

C'est exact.

Mais le général n'en est pas moins désigné par un vote de l'Assemblée fédérale dont il relève.

Et puis, en Suisse, au-dessus du Généralissime, au-dessus du Parlement, au-dessus du Gouvernement, il y a le Peuple.

Il est, a-t-on remarqué, beaucoup plus facile à un Suisse qu'au démocrate même le plus avancé d'une démocratie

occidentale, d'établir une distinction très nette entre la Patrie et ceux qui la dirigent ou la gouvernent. « Le loyalisme suisse, écrit Hauser, n'est pas fait de fidélité au « gouvernement fédéral. Il s'adresse uniquement à l'idée « suisse. » Quel sens profond de l'âme helvétique ! C'est l'affirmation d'une vérité à laquelle les incidents de 1917 ont apporté la plus éclatante manifestation.

En fin d'été, le Conseiller fédéral Hoffmann, chef du Département politique, se laisse aller à des compromissions avec l'Allemagne ; il consent à être son courtier auprès de la Russie en révolution. Alors une vive émotion agite toute la Suisse alémanique et romande ; des manifestations se produisent à Genève, Lausanne ; devant l'atteinte à la neutralité le peuple se cabre. Le *Bund*, grand organe bernois, dont les tendances germanophiles ont de profondes racines, écrit : « Il n'y a qu'une issue, la démission immédiate de M. Hoffmann. » Et le ministre démissionne. Il se sacrifie à l'idée suisse.

Donc — et aucune illusion n'était possible avant la guerre — pas de complicité à espérer de la Suisse.

Si une armée allemande part du front rhénan Bâle—Constance pour traverser la Suisse, atteindre le front du Jura Lomont—Saint-Claude et de là foncer sur le flanc du corps de bataille français, cette armée se heurtera aux milices fédérales.

B) Lutte avec les milices fédérales.

Il y a certes avant la guerre une disproportion d'effectifs énorme — et une indiscutable inégalité de préparation — entre armée allemande et armée suisse.

L'armée suisse n'est composée que de milices. Mais ces milices sont animées d'un grand esprit militaire, particulièrement entraînées au tir et à la guerre de montagne.

On conte qu'aux manœuvres de 1912 Guillaume II féli-

cita un soldat excellent tireur. Riposte du troupier : « Sire, « nous sommes deux cent mille comme cela. — Très bien, « fit remarquer le Kaiser, mais si je lance quatre cent mille « hommes contre vous? — Eh bien alors, Sire, nous en « tuons chacun deux. » Histoire ou légende, la réplique est symbolique; elle est l'expression d'un état d'âme populaire, la simpliste manifestation d'une réelle capacité guerrière.

Pour les Allemands, la victoire est donc possible, mais au prix d'un rude effort.

Et au bout de ce rude effort, quel sera le résultat? La masse d'attaque parvenue sur le front du Jura pourra déboucher sur le flanc du dispositif français : elle se trouvera encore à plus de quatre cents kilomètres de Paris.

Mieux vaut — pour le mouvement de grande envergure — fournir l'effort par le Nord. De ce côté, c'est la Belgique : il sera plus aisé de réduire ses forteresses que de traverser les montagnes suisses. Sans doute, là aussi, il faudra triompher de valeureux combattants, briser la résistance d'une héroïque population; mais la masse de débordement débouchant de l'Escaut à la frontière française sera à moins de deux cents kilomètres de Paris.

C'est là que l'action principale s'impose.

II. *Enclave de Porrentruy.*

Le mouvement de faible envergure par l'enclave de Porrentruy — action secondaire au Sud — se présentait dans des conditions toutes différentes de celles qu'offrait une invasion par le cœur de la Suisse.

Analyser ces conditions, militaires et politiques, puis tracer le contour apparent de la menace allemande, enfin rechercher les raisons pour lesquelles cette menace ne s'est pas réalisée, tel est le plan du présent paragraphe.

A) Conditions militaires.

Jetons les yeux sur une carte d'avant-guerre, des confins franco-suisse limitrophes de l'Allemagne.

Du côté France nous apercevons, entre le ballon d'Alsace et le Lomont, une trouée de quarante kilomètres, la trouée de Belfort.

La partie Nord qui fait face à la frontière franco-allemande est bouchée par le camp retranché : c'est l'obstruction assurée sur quinze kilomètres.

La partie Sud, qui s'étend depuis le fort le plus au Sud du camp retranché, le Mont Vaudois, jusqu'aux forts du Lomont, soit vingt-cinq kilomètres, fait face à la frontière suisse : là, se dessine vers la France, un bastion offensif profond d'une quinzaine de kilomètres, l'enclave de Porrentruy. En face de ce bastion, pas de camp retranché : la partie Sud de la trouée est béante. Deux ouvrages y ont été construits, l'un au Nord-Est, l'autre au Sud-Ouest de Montbéliard, la Chaux et le Mont Bard ; mais ce sont des ouvrages isolés, dits ouvrages d'arrêt, comme Manonviller, Hirson ou les Ayvelles.

Ainsi, l'examen de la carte nous conduit à une double constatation. Si des forces allemandes partent de la frontière alsacienne, elles se heurtent au camp retranché. Si des forces allemandes débouchent du bastion suisse de Porrentruy, elles tournent le camp retranché : elles ne rencontrent que deux ouvrages isolés qu'elles peuvent facilement réduire ; libre à elles d'ailleurs, puisque le bastion leur permet de prendre le Jura en bout, d'accentuer leur mouvement tournant vers le Sud par Maiche, Pierrefontaine ; elles évitent alors les ouvrages isolés de la Chaux et du Mont Bard et elles échappent aux feux des forts du Lomont.

Il y a avantage donc pour une armée d'aile allemande, à

déboucher non de la Haute-Alsace, mais de l'enclave de Porrentruy.

Regardons maintenant du côté Suisse : nous remarquons que le bassin de Porrentruy est au Nord du Jura ; il se trouve en dehors des limites géographiques de la Suisse. L'escarpe orientale de la chaîne, plus élevée que l'escarpe occidentale, sépare l'enclave du reste du pays : la barrière est d'un accès relativement facile quand on vient d'Alsace ou de Bâle, difficile quand on vient de Berne. De la frontière alsacienne à Délémont — une des grandes portes donnant accès vers la Suisse — huit-kilomètres ; des ponts de Bâle à Délémont vingt-cinq kilomètres ; par contre, de Berne à Délémont cinquante kilomètres. Enfin la frontière alsacienne est entre les mains des Allemands et Bâle s'offre sans protection au feu de leurs canons.

De ces constatations une conclusion se dégage très nette.

Si des forces allemandes partent du front Altkirch, Bâle — front prolongé au besoin vers Rheinfelden, Säckingen — elles peuvent pénétrer dans le Jura bernois ; dès qu'elles arriveront en territoire suisse, elles se heurteront à une résistance, mais purement locale, à une résistance impuissante ; ces troupes gagneront Délémont sans coup férir. Et de Délémont elles iront occuper les cols de l'escarpe orientale avant que les milices de l'intérieur aient eu le temps d'intervenir efficacement.

Dès lors, toute liberté de manœuvre dans le couloir entre Rhin et Aar qui conduit à Porrentruy. C'est le débouché sur le flanc du corps de bataille français assuré.

Quelle occasion de manœuvre pour une armée d'aile chargée de l'action secondaire — le débordement par le Sud ! La masse d'attaque employée à l'action principale — le débordement par le Nord — passe à travers la Belgique. L'action secondaire et l'action principale peuvent être coordonnées pour aboutir à l'enveloppement de l'ad-

versaire : c'est la réalisation de la vaste conception stratégique « des deux ailes » exposée dès 1909 dans la *Deutsche Revue*.

B) Conditions politiques.

A côté de ces conditions militaires particulièrement favorables, l'invasion par l'enclave de Porrentruy offrait des conditions politiques moins défavorables que le passage par le cœur du Pays.

Certes le Droit n'admet pas de distinction entre une violation partielle de la neutralité et une violation intégrale : il n'y a pas de degré dans la violation ; il y a violation ou il n'y a pas violation.

Mais les Allemands s'entendent si bien à accommoder le Droit !

Et comme il est facile d'édifier la thèse. — peu édifiante — qu'eût soutenue l'Allemagne en pareille occurrence.

Ses armées ne violent pas la neutralité suisse, puisqu'elles ne pénètrent pas dans le cœur du Pays : une armée d'aile se contente d'écorner le territoire helvétique en un coin où le passage est imposé par la nécessité stratégique. Ce passage crée un dommage indiscutable ; mais le dommage serait plus grave si en négligeant cette manœuvre l'Allemagne s'exposait à être battue : sa victoire est nécessaire au bien de tous les peuples, de la Suisse en particulier.

Or l'article 904 du Code civil allemand prévoit l'« intérêt supérieur » : intérêt supérieur qui légitime — moyennant équitable indemnité au propriétaire — l'immixtion d'un tiers sur le domaine d'autrui ; et cette immixtion est pleinement justifiée, si elle évite un dommage plus grand que celui qui résulterait de la non-immixtion.

L'« intérêt supérieur » peut n'être pas admis dans les législations étrangères, notamment dans la législation hel-

vétique. Peu importe. Il s'agit d'un article du Code civil allemand : la théorie émane de la culture allemande; elle mérite — *Deutschland über Alles* — droit de cité dans le Code international.

Quant à l'équitable indemnité, on la reconnaît due : l'Allemagne affirme solennellement sa dette; elle s'acquittera — promettre ne coûte rien — en fin d'hostilités.

Telle est l'ingénieuse plaidoirie dont l'État-major général allemand escompte le succès en dressant son plan de guerre.

C'est méconnaître la loyauté du Conseil fédéral et la toute-puissance du sentiment national suisse; mais on espère que le Gouvernement de Berne se trouvant brusquement devant le fait accompli — couloir de Porrentruy envahi — et en présence de la promesse d'indemnité, se contentera d'une action militaire limitée et d'une note diplomatique.

Action militaire limitée à l'envoi des milices fédérales aux cols de l'escarpe orientale du Jura avec mission d'empêcher toute pénétration des troupes allemandes plus avant dans le Pays : pas de déclaration de guerre à l'Allemagne.

Action militaire appuyée... par un mémorandum — énergique protestation contre la violation du territoire helvétique — adressé à toutes les chancelleries.

Aux yeux de l'État-major général allemand, la manœuvre de Porrentruy — si fructueuse au point de vue militaire — ne comportait, au point de vue politique, que des inconvénients à répercussion restreinte.

C) Contour apparent de la menace.

Cette manœuvre, il fallait donc la préparer.

Les circonstances la permettraient peut-être; il importait en tout cas d'être à même de l'exécuter.

Aussi dans les années qui précèdent la guerre entreprend-on tout un programme de travaux ferroviaires.

Dans l'enclave de Porrentruy le chemin de fer qui se dirige vers l'Alsace a son point terminus à Bonfol, près de la frontière : sous prétexte de besoins économiques le raccordement avec le réseau allemand est obtenu du Gouvernement suisse ; il est réalisé à l'automne de 1910.

Non loin de Pfetterhausen, à Seppois-le-Haut, est amorcée sur la ligne Dannemarie—Bonfol une nouvelle voie : cette voie par Waldighofen, Volkensbourg, traversera la Haute-Alsace pour aboutir à la gare de Saint-Louis dans la banlieue de Bâle.

A Bâle, on étend la gare badoise : c'est cette gare installée par le Grand Duché dans le faubourg nord-est de la ville en exécution d'une convention passée en 1851 avec la Confédération helvétique. L'extension comporte sur le territoire suisse deux kilomètres et demi, puis vers Leopoldshöhe, Haltingen sur le territoire badois, deux kilomètres et demi : soit, au total, cinq kilomètres ; l'ensemble constitue un immense entrepôt de triage où vingt mille wagons peuvent être manœuvrés ; coût des travaux engagés, quatre-vingt millions de marks.

Dans le grand-duché de Bade, on projette l'élargissement de la voie d'un mètre Zell—Tödtanau : c'est le prolongement, jusqu'au pied du Feldberg, de la voie normale Bâle—Lörrach—Zell. Puis l'on songe à percer le Feldberg par un tunnel. Enfin, au delà du Feldberg, une modification au tracé et au profil de la ligne Neustadt—Donaueschingen est étudiée : les courbes sont trop brusques, les pentes trop rapides pour une exploitation stratégique normale.

Ainsi depuis l'enclave de Porrentruy jusqu'aux grands centres militaires de l'Allemagne du Sud, Ulm, Augsburg, Munich, c'est une succession ininterrompue de travaux ferroviaires en cours d'exécution ou projetés.

Les journaux de l'époque signalent soit l'ouverture des chantiers, soit les déplacements des commissions d'études : on donne pour prétexte l'intérêt économique ou touristique ; mais le motif n'est pas valable.

Le raccordement Bonfol—Pfetterhausen a une longueur de quatre kilomètres, détours compris : il ne répond donc pas à un besoin impérieux de la population. La voie Sepois—Saint-Louis ne s'impose pas davantage : la Haute-Alsace est déjà dotée de deux chemins de fer parallèles distants de sept à huit kilomètres, Dannemarie—Pfetterhausen et Altkirch—Ferrette ; elle est sillonnée de nombreuses routes, sur lesquelles le trafic est peu intense. Quant à la gare badoise de Bâle, son extension est hors de proportion avec les besoins économiques de la région : sans doute on déclare escompter le développement de ces besoins pour une période d'un demi-siècle ; c'est voir les choses de loin. Enfin le chemin de fer Bale—Tödtanau conduit les voyageurs de la vallée du Rhin jusqu'au pied du Feldberg ; le chemin de fer Siegmaringen—Donaueschingen conduit les voyageurs de la vallée du Danube jusqu'au lac Titisee. N'y a-t-il pas là de quoi satisfaire les exigences des touristes de la Forêt Noire ? Et sont-ce bien ces touristes qui demandent une jonction par tunnel sous la montagne, ou une rectification de la voie pour un trafic plus intense ?

Les travaux ferroviaires entrepris en Haute-Alsace, à Bâle, dans le grand-duché de Bade ne se justifient pas par des considérations locales. Ils décèlent une pensée militaire allemande.

Cette pensée, c'est la manœuvre de Porrentruy :

Une armée d'aile débouchant de l'enclave pour déborder le flanc sud du dispositif français.

Derrière l'armée d'aile qui tourne le camp retranché de Belfort — se contentant de le masquer, — puis poursuit son avantage stratégique, un corps de siège puissamment outillé et ravitaillé pour l'investissement régulier.

D) Avortement de la menace.

En dépit du plan et des préparatifs, cette pensée militaire a fait faillite en 1914.

C'est que la Russie intervenant dans la mêlée, les Allemands n'ont pas disposé d'une supériorité numérique suffisante, condition indispensable à l'enveloppement par les deux ailes : alors, appliquant le maximum de forces au mouvement principal par le Nord, ils ont renoncé au mouvement secondaire par le Sud.

Peut-être — même la Russie intervenue dans le conflit — eussent-ils effectué la manœuvre de Porrentruy : peut-être si leur débordement par le Nord avait pleinement réussi, si au lieu d'échouer sur la Marne, ils avaient mis la main sur Paris; peut-être encore si leur armée d'arrêt — concentrée en Prusse orientale en face des Russes — avait mieux rempli sa mission. Les effectifs rendus disponibles pouvaient alors — en tournant le camp retranché de Belfort — intervenir efficacement contre l'aile droite des armées françaises se repliant sur la Loire et sur Dijon.

En réalité l'offensive allemande fut brisée dès septembre 1914 sur la Marne, et la menace russe immobilisa longtemps de gros effectifs en Prusse orientale et en Pologne. Quand cette menace se trouva émoussée par la révolution de Petrograd, puis annihilée par la paix de Brest-Litowsk, l'État-major général allemand a pu, à nouveau, jeter les yeux sur Porrentruy. Il était tenté par la supériorité numérique du moment.

Le Grand Quartier général français a pris ses précautions de ce côté. Des auteurs ont prétendu que l'État-major suisse, préoccupé, lui aussi, d'une telle éventualité, s'en serait ouvert à notre haut commandement (1).

(1) MOYE, *Le Droit des Gens moderne*, p. 201.

L'Événement a fait avorter la menace que le plan de guerre allemand recelait contre la neutralité suisse.

La menace peut renaître.

Le Traité de Versailles la maîtrise.

CHAPITRE II

LA SAUVEGARDE

Le Traité de Versailles apporte deux sauvegardes à la Neutralité helvétique : une sauvegarde matérielle ; une sauvegarde juridique.

SECTION I

SAUVEGARDE MATÉRIELLE

C'est l'article 51 — bulletin de victoire des armes françaises — qui proclame le retour de l'Alsace-Lorraine à la mère patrie.

L'Alsace rendue à la France... Pour la neutralité suisse c'est la protection assurée.

La protection est susceptible de jouer dans les deux hypothèses d'invasion.

Qu'il s'agisse de défendre le cœur du pays : c'est alors, à travers le Jura bernois, la jonction de forces françaises avec les milices fédérales.

Qu'il s'agisse de barrer le couloir de Porrentruy ; c'est alors la riposte immédiate d'une contre-attaque paralysant l'attaque.

Jonction de forces franco-suisse.

Une invasion allemande par le cœur de la Suisse pour atteindre la France... n'est-ce pas là désormais folle chimère? Si chimérique que soit la conception, elle a pu séduire quelque cerveau allemand sous la phobie de la revanche.

C'est une conception qui s'élabore en trois stades.

Voyons le premier stade.

L'Allemagne ne peut maintenir ou construire de fortifications à moins de cinquante kilomètres à l'Est de la rive droite du Rhin (Art. 42 du Traité de Versailles).

L'Allemagne ne peut entretenir ou rassembler de forces armées, ni maintenir les facilités matérielles de mobilisation à moins de cinquante kilomètres à l'Est de la rive droite du Rhin (Art. 43 du Traité de Versailles).

Si un contrôle efficace assure le respect des obligations — et là le contrôle est relativement facile — le théâtre d'opérations du Rhin perd sa valeur offensive.

Ce n'est qu'une hypothèse. Mais les Allemands n'ont-ils pas toujours prétendu les envisager toutes? Alors — de ce côté — il faut adopter une stratégie purement défensive; à cinquante kilomètres à l'Est du Rhin, on créera des champs de bataille solidement organisés avec fil de fer, mitrailleuses, abris, canons.

Passons au deuxième stade.

La réduction des forces militaires imposée à l'Allemagne (art. 159 du Traité de Versailles) est difficile à contrôler.

Il est possible donc — avec de l'esprit de suite et de l'habileté — de disposer un jour d'une armée camouflée. Et cette armée camouflée sera suffisamment nombreuse, assez puissamment outillée pour entreprendre une action offensive.

Nous arrivons enfin au troisième stade : c'est le plus hardi; mais le cerveau allemand ne se laisse pas effrayer par l'audace de la conception.

Au moment où cette armée camouflée sera prête, la diplomatie du Reich aura obtenu trois résultats :

D'abord la neutralité bienveillante de la Russie : Russie devenue assez forte — grâce à l'industrie allemande — pour immobiliser Pologne, Tchéco-Slovaquie, Roumanie.

Puis l'union avec l'Autriche : Autriche à faible capacité militaire, mais où l'on se sera efforcé — par quelque camouflage — de dépasser l'effectif limite fixé par le traité de Saint-Germain.

Enfin la neutralité bienveillante de l'Italie : Bismarck n'a-t-il pas réussi, après 1870 et malgré Solferino, à brouiller les deux sœurs latines? N'a-t-il pas forgé la Triplice? Italie restée assez forte pour immobiliser l'État serbe-croate-slovène.

Alors, le théâtre d'opérations offensif passe au Sud de l'Allemagne.

A l'Ouest la France est partiellement couverte par le Rhin, démantelé sur sa rive droite, occupé ou surveillé sur sa rive gauche par le corps de bataille franco-belge, peut-être — aux premiers jours de la mobilisation — par un corps de bataille anglo-franco-belge.

Pour atteindre la France trop bien protégée vers le Rhin, et par ses propres forces et par ses alliances — d'aujourd'hui ou de demain — il faut frapper au Jura. Il faut y frapper sur un large front, atteindre Dijon, prendre à revers le corps de bataille allié; il faut passer par le cœur de la Suisse.

Les conditions de la manœuvre ne se présentent-elles pas favorables?

L'armée offensive allemande est couverte sur son flanc droit par l'armée défensive qui tient l'armature des champs de bataille organisés à l'Est du Rhin; elle est couverte sur

son flanc gauche et ses arrières par les forces italiennes et autrichiennes : elle a donc toute liberté pour forcer le passage.

Pareille chimère pourrait-elle jamais se réaliser, que l'armée offensive allemande ne passerait encore pas.

L'armée ne passerait pas, parce qu'elle se heurterait au Droit soutenu par la Force.

Elle se heurterait au Droit : le statut de neutralité helvétique, quatre fois séculaire, a été renouvelé au Traité de Versailles; l'article 435 a reconnu la garantie d'inviolabilité du territoire suisse proclamée par l'Acte du 20 novembre 1815.

Elle se heurterait à la Force : non seulement aux milices fédérales dont la capacité guerrière est trop vivante pour s'émousser jamais, mais encore aux troupes françaises débouchant d'Alsace, traversant l'enclave de Porrentruy — cette fois pour la sauvegarde du Droit — et venant par Délémont donner la main aux milices fédérales.

Cette jonction de forces est irréprochable au point de vue juridique.

La France est une puissance garante de l'inviolabilité du territoire suisse : ce territoire est violé; des contingents français interviennent pour le faire respecter.

En pareille occurrence d'ailleurs — témoin la Belgique en août 1914 — la Suisse ferait appel à la France.

Riposte française.

Si des forces allemandes s'engageaient dans le couloir entre Rhin et Aar, elles seraient immédiatement et directement prises d'écharpe par une contre-offensive française débouchant d'Alsace.

L'hypothèse d'une invasion partielle de la Suisse —

limitée à l'enclave de Porrentruy — ne présente d'ailleurs plus l'intérêt d'avant-guerre.

D'abord au point de vue local, car en reportant au Rhin la frontière franco-allemande le Traité de Versailles supprime la « trouée » de Belfort : l'importance stratégique de l'enclave de Porrentruy s'efface.

Ensuite, au point de vue conception d'ensemble, car la manœuvre de Porrentruy ne vivait que comme « action secondaire » dans l'enveloppement par les deux ailes du corps de bataille français. Elle n'était que la partie d'un tout. Or, que devient le tout ? Le rêve grandiose entrevu par le général von Schlieffen n'a pu se réaliser en 1914, déjà faute d'effectifs : ne va-t-il pas s'écrouler définitivement sous le Traité de Versailles qui impose la réduction des forces militaires allemandes ?

SECTION II

SAUVEGARDE JURIDIQUE

Il ne s'agit pas ici de la sauvegarde juridique d'ordre général : renouvellement du statut de neutralité helvétique. Ce statut — nous venons de le voir — trouve sa protection dans la Force.

Il s'agit d'une sauvegarde plus problématique ou plus lointaine...

Susceptible de protéger la neutralité suisse, elle ne s'applique cependant pas directement aux confins franco-suisse ; elle n'agit sur eux que par répercussion.

Aussi nous n'avons voulu viser cette sauvegarde ni dans la Préface ni dans la Conclusion : elle n'est pas élément essentiel de la Cause.

Mais la passer sous silence dans le corps du sujet serait commettre péché d'omission : elle est élément subsidiaire de la Cause.

Cette sauvegarde juridique réside dans les V^e et I^{re} parties du Traité de Versailles.

La V^e partie, ce sont les « *Clauses militaires* » qui limitent la capacité agressive de l'Allemagne.

La I^{re} partie, c'est le « *Pacte de la Société des Nations* » qui prévoit la protection du Conseil contre toute agression.

Clauses militaires.

Aux termes du Traité, l'armée allemande est limitée à sept divisions d'infanterie et trois divisions de cavalerie (art. 160), soit un effectif total de cent mille hommes.

Si l'Allemagne respecte les clauses militaires, elle ne disposera plus que de ces forces, suffisantes pour assurer l'ordre sur le territoire et la police aux frontières, mais insuffisantes pour mener une guerre offensive.

Alors, plus d'agression possible vers les confins franco-suisse, plus de menace contre la Neutralité helvétique.

La sauvegarde est problématique pour deux raisons qui résident, l'une dans la mentalité allemande, l'autre dans la difficulté du contrôle.

La mentalité allemande tend à subordonner les clauses du Traité aux besoins de l'État : s'il y a conflit entre ces clauses et ces besoins, la règle de droit « se retire en arrière ». La mentalité allemande se refuse à accepter la réalité de la défaite : un délégué admis à une Conférence des chefs des gouvernements alliés n'a-t-il pas déclaré que l'Entente devait « se guérir de la maladie de la Victoire » ? Et quand en mai 1921 le Reichstag a été appelé à voter sur l'acceptation de l'ultimatum, une importante minorité — 172 voix sur 396 — s'est prononcée contre. Sans doute une partie de la nation allemande souhaite le maintien de la paix et consent aux obligations du Traité de Versailles, mais dans une autre partie c'est le germanisme qui survit et il « rêve de dominer le Monde » : là règne l'idée de revanche; là se

nourrit la volonté de créer — malgré les « *Clauses militaires* » — l'outil nécessaire.

Quant à la difficulté d'exercer un contrôle efficace, continu, elle apparaît d'évidence : il s'agit de surveiller les armements, puis d'empêcher la préparation clandestine d'une mobilisation « camouflée » qui utiliserait tous les éléments encore aptes à la guerre ou secrètement instruits.

Nous ne voulons pas approfondir davantage, car nous serions entraîné hors sujet; mais le but est atteint; nous avons touché du doigt le caractère problématique de la sauvegarde apportée à la neutralité suisse par la limitation des forces militaires allemandes.

Pacte de la Société des Nations.

A la sauvegarde problématique s'ajoute la sauvegarde lointaine.

C'est celle du Pacte du « *Covenant* » placé au frontispice du Traité : l'article 1 crée la Société des Nations; l'article 2 institue un Conseil de la Société; enfin l'article 10 stipule que les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

De ces dispositions se dégagent deux éléments essentiels.

L'un est l'élément actif : c'est la promesse de respecter et de maintenir l'intégrité territoriale.

L'autre est l'élément passif : c'est le droit à la protection contre une agression.

Pour que l'élément actif — la promesse — joue à plein, deux conditions sont indispensables. Il faut que tous les intéressés promettent et que la promesse donnée soit tenue.

Procédons d'abord à l'analyse de la première condition.

Il faut que tous les États puissants participent à la promesse : il faut donc qu'ils soient membres de la Société des Nations.

Actuellement, parmi les grands États, trois manquent à l'appel : ce sont les États-Unis, la Russie et l'Allemagne.

Les États-Unis ont jusqu'à présent refusé d'entrer dans la Société. La Russie et l'Allemagne n'ont pas encore été admises.

L'accession de ces trois États sera-t-elle l'œuvre d'un proche lendemain ? Les débats qui se sont déroulés au sein de l'Assemblée de la Société lors de sa première session à Genève permettent d'en douter.

M. Motta, Président de la Confédération suisse, ayant développé les inconvénients de l'absence des trois Puissances, M. Viviani répondit au nom de la France.

M. Viviani exposa que nul ne songeait à s'opposer à l'entrée des États-Unis, membre de droit : au contraire, l'Assemblée serait heureuse sans doute de préciser dans un sens rassurant tout article du Pacte susceptible d'alarmer l'opinion américaine. En ce qui concerne la Russie, il s'agit d'une tout autre situation : la Société des Nations ne symbolise-t-elle pas la vraie démocratie ? N'est-elle pas la négation vivante de toutes les tyrannies ? Alors la Société des Nations ne pourra admettre la Russie qu'au moment où ce pays se sera donné un gouvernement démocratique issu de la libre volonté populaire. Enfin, pour l'Allemagne se pose la question préalable : cet État doit d'abord — conformément à l'article 1 du Pacte — donner des garanties effectives de son intention sincère de remplir ses obligations internationales.

L'éminent orateur français fut salué d'acclamations enthousiastes. Et lord Robert Cecil déclara au nom de l'Angleterre qu'il fallait conserver à la Société le fondement moral qu'elle trouve dans les conditions d'admission exigées par le Pacte.

Ni la Russie ni l'Allemagne ne furent admises. Réaliseront-elles, à brève échéance, le programme tracé pour la levée du *sine qua non* ? Il ne semble pas.

Passons maintenant à l'analyse de la deuxième condition pour le « jeu à plein » : il faut que la promesse donnée soit tenue.

L'Allemagne une fois agréée dans la Société des Nations, sa mentalité se transformera-t-elle ?

L'État allemand va-t-il se considérer comme lié par le Droit ? Va-t-il renoncer à son autolimitation de la Herrschaft ?

Le Germanisme abandonnera-t-il son rêve de domination mondiale ?

Ce sont là de bien lointaines perspectives.

Allons-nous être plus heureux avec l'élément passif, le droit à l'assistance ?

La Suisse fait partie de la Société des Nations : en cas d'agression allemande elle a droit à la protection du Conseil, c'est indéniable.

Mais comme lointaine encore apparaît la sauvegarde, si nous remarquons que le Conseil des Nations ne dispose pas — et ne disposera sans doute pas avant longtemps — de la Force à mettre au service du Droit.

La France avait demandé, par l'organe de M. Léon Bourgeois, la création d'une armée internationale assez nombreuse pour contraindre à l'obéissance l'État le plus puissant. La Conférence refusa.

La délégation française proposa alors que la compétence de la Commission militaire permanente instituée fût étendue : les membres de cette Commission auraient reçu mission de préparer les opérations éventuelles qui pouvaient s'imposer à la Société. « Il faut, disait M. Léon Bourgeois, que la Commission militaire permanente, ayant envisagé à l'avance les risques des conflits possibles, puisse sou-

mettre sans retard au Conseil et permettre à celui-ci de proposer aux gouvernements les mesures sans lesquelles la sécurité des faibles sera toujours en péril. » Comme la première proposition, cet amendement fut écarté.

Alors, supposons le territoire suisse envahi par des forces allemandes — ou même simplement menacé d'une invasion imminente.

Comment va se déclencher la « protection » ?

D'abord réunion du Conseil, convocation de la Commission militaire, élaboration d'un plan, fixation des effectifs à fournir par les différents États, invitation à ces États d'envoyer les détachements demandés. Puis, délibération des États, car ils ne sont pas explicitement obligés par le Pacte à donner tels ou tels contingents. Enfin, en cas d'acquiescement, mise en route...

Avant que ces contingents arrivent sur le théâtre des opérations, les forces allemandes auront violé la neutralité helvétique et atteint les confins franco-suisse. Elles auront atteint les confins franco-suisse si milices fédérales et troupes françaises ne se sont pas dressées devant elles, l'arme haute, au cri de : « On ne passe pas ! »

Là encore nous n'approfondirons pas davantage, car nous sortirions du sujet : mais le but est atteint ; nous avons touché du doigt le caractère lointain de la sauvegarde apportée à la neutralité suisse par le Pacte des Nations.

A la sauvegarde problématique des « Clauses militaires », à la sauvegarde lointaine du « Covenant », la sauvegarde matérielle de l'« article 51 » — la nouvelle frontière franco-suisse, la frontière d'Alsace — ne doit-elle pas être préférée ?

C'est la jonction des troupes françaises et des milices fédérales, s'il s'agit de défendre la Suisse en danger.

C'est la contre-offensive française immédiate, s'il s'agit de barrer le couloir de Porrentruy envahi.

Le procédé est plus sûr, plus efficace, plus rapide.

Ainsi s'affirme la maîtrise de la Force au service du Droit.

DEUXIÈME PARTIE

LA RESTAURATION DU DROIT

PLAN

Avant le Traité de Versailles, la Souveraineté politique et économique de la France se trouvait lésée aux confins franco-suisse.

Définir cette double Souveraineté en rappelant son fondement juridique; exposer l'atteinte qui lui était portée; analyser son rétablissement par le Traité de Versailles.

Tel est le plan de cette Deuxième Partie :

« La Restauration du Droit. »

DEUXIÈME PARTIE

LA RESTAURATION DU DROIT

INTRODUCTION

LA SOUVERAINETÉ FRANÇAISE AUX CONFINS

I. SOUVERAINETÉ POLITIQUE

La Souveraineté politique est un droit.

Ce droit comporte des dérogations.

Les dérogations ne s'appliquent pas à la France.

1. *Le droit.*

Dans la collectivité Nation se produit le phénomène État (1).

Ce phénomène consiste en une différenciation entre citoyens : les uns possèdent la force gouvernante, les gouvernants ; les autres n'ont pas la force gouvernante, les gouvernés.

A la force gouvernante il y a un fondement et une limite juridiques : c'est le fonctionnement du service public conformément au Droit.

A la force gouvernante il y a une limite matérielle :

(1) Nous nous inspirons — pour définir le droit à la souveraineté — de la théorie formulée par M. Léon Duguit sur la Notion de l'État, dans son *Manuel de Droit constitutionnel*.

c'est le territoire, partie du globe délimitée par une frontière et sur laquelle tel gouvernement exerce sa puissance de contrainte.

Sur le territoire ainsi défini, les gouvernants peuvent formuler le Droit, le sanctionner, organiser et contrôler les services publics, en dehors de toute ingérence étrangère.

Telle est la souveraineté politique : elle est soumise à la règle de Droit, mais n'en constitue pas moins un droit. Ce droit n'a rien de subjectif ; c'est un droit objectif entre les mains des gouvernants.

2. *Les dérogations.*

Le droit à la souveraineté comporte des dérogations.

Ces dérogations peuvent se produire au moment de la formation des États : c'est le vice originel.

Ainsi le Royaume des Deux-Siciles, né de la Féodalité, reste jusqu'en 1818 vassal du Saint-Siège. Ainsi encore la Roumélie Orientale, née en 1878 d'un affranchissement partiel — autonomie administrative — vis-à-vis de la Sublime Porte, demeure jusqu'en 1885, date de sa réunion à la Bulgarie, vassale du Sultan.

Alors les gouvernants ne peuvent formuler et sanctionner le Droit sans ingérence étrangère : ils subissent la Loi du Suzerain.

Les dérogations peuvent naître après la formation des États : c'est le vice occasionnel. Une atteinte — consentie ou subie — est portée à la souveraineté ; elle entraîne des obligations financières, militaires, politiques.

Il en est ainsi pour les États tributaires, protégés, contrôlés.

Alors les gouvernants ne peuvent organiser et contrôler certains services publics sans l'ingérence étrangère : ils subissent le tribut, la protection, le contrôle.

C'est le cas des Puissances maritimes de l'Europe qui

dès le Moyen Age et jusqu'en 1830 paient aux États Barbaresques une prime d'assurance contre les agressions des corsaires de l'Afrique. C'est encore le cas de la Bulgarie qui — depuis le traité de Berlin 1878 jusqu'à la proclamation d'indépendance de Tirnovo en 1908 — est redevable d'un tribut au Sultan. Ce sont des États tributaires.

Passons aux États protégés : ce sont les Provinces danubiennes qui, du traité d'Andrinople 1829 au Congrès de Paris 1856, sont placées sous le protectorat de la Russie, puis, jusqu'à leur affranchissement, en 1878, sous le protectorat des Puissances européennes. C'est la Tunisie, protégée par la France, depuis les traités du Bardo et de la Marsa de 1883 : occupation militaire; pas de traité sans approbation; surveillance des finances; tribunaux français de pleine juridiction. C'est le Maroc, sous le protectorat de la France depuis le 30 mars 1912 : occupation militaire; contrôle des relations extérieures; exécution de réformes financières et administratives. Ce sont aussi — création du Traité de Versailles — momentanément le bassin de la Sarre, puis la ville de Dantzig, placés sous un protectorat internationalisé : leur souveraineté est soumise à la Société des Nations.

Enfin terminons par l'État contrôlé : le Traité de Versailles a imposé à l'Allemagne un régime de surveillance complexe; contrôle des obligations financières pour le paiement des réparations; contrôle des servitudes militaires pour la limitation des effectifs, des armements et la démilitarisation des deux rives du Rhin, rive droite jusqu'à cinquante kilomètres à l'Est du fleuve; enfin, mesure de garantie, l'occupation de la rive gauche du Rhin.

Telles sont les principales dérogations apportées au droit de souveraineté politique des gouvernants.

Il en est d'autres et il en fut d'autres.

Mais toutes peuvent se ranger dans l'une des quatre catégories : vassalité, tribut, protection, contrôle.

3. *France et confins franco-suisses.*

A. *Postulat de la Souveraineté française.*

Les gouvernants français ne sont ni tributaires, ni vassaux. Ils n'ont pas besoin de protection et ils ne méritent pas d'être contrôlés.

Alors ils doivent jouir de la souveraineté politique sur toute l'étendue du territoire.

Sur toute l'étendue du territoire ils doivent pouvoir formuler le Droit, le sanctionner, organiser et contrôler — en dehors de toute ingérence étrangère — les services publics, notamment celui de la défense de la collectivité contre l'extérieur : le service de guerre.

B. *Application aux confins.*

Telle n'est pas — avant le Traité de Versailles — la situation aux confins franco-suisses. Sur une partie de ces confins — en Haute-Savoie — un régime politique anormal a été créé. La Haute-Savoie, proclamée neutre en 1815, alors qu'elle était un domaine du roi de Sardaigne, a été maintenue neutre en 1860 quand elle est devenue française.

Sous le couvert de cette neutralité, le droit des gouvernants français au service de guerre en Haute-Savoie est contesté : ces gouvernants ne pourraient — en temps de paix — ni procéder à des manœuvres militaires (1), ni construire de forteresses (2).

(1) En 1883, le 30^e régiment d'infanterie français ayant exécuté une manœuvre dans la région du mont Salève, une partie de la presse suisse proteste : on veut entraîner le Conseil fédéral à faire des représentations à Paris.

(2) En 1883, le génie commence des travaux de déboisement et de terrassement sur le mont Vuache.

Le Conseil fédéral demande des explications au Gouvernement

Sous le couvert de cette neutralité, le droit de gouvernants étrangers au service de guerre en Haute-Savoie est affirmé : ces gouvernants pourraient — à la mobilisation — remplacer les garnisons par leurs propres contingents (1).

C'est ainsi que la souveraineté politique française se trouve — avant le traité de Versailles — lésée aux confins franco-suisses.

II. SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE

La souveraineté économique est un droit.

Ce droit comporte des dérogations.

Les dérogations ne s'appliquent pas à la France.

français : « Comme ce mont est situé dans la région de la Savoie qui « fait partie de la neutralité de la Suisse, le Gouvernement fédéral « n'a pu voir le fait avec indifférence... On ne saurait en effet consi- « dérer l'établissement dans les parties neutralisées de la Savoie « d'ouvrages qui ne peuvent être faits qu'en vue de la guerre et uti- « lisés qu'en cas de guerre, avec l'obligation imposée au souverain « de la Savoie de retirer ses troupes toutes les fois que les Puis- « sances voisines de la Suisse se trouveraient en état d'hostilités « ouvertes ou imminentes. » (Dépêche du 16 novembre 1883 du Gou- « vernement fédéral au ministre de Suisse à Paris. Archives).

M. Jules Ferry, alors président du Conseil des ministres, coupe court à l'incident en déclarant que la France ne fortifiera pas le Mont Vuache, sans entrer dans aucune considération quant à son droit de le faire.

(1) Le 18 juillet 1870, la Suisse rappelle aux Puissances par une note collective qu'elle a le droit d'occuper la Savoie neutralisée et qu'elle en fera usage « si les circonstances paraissent l'exiger ».

Le 4 août 1914, dans sa déclaration de neutralité, le Conseil fédéral rappelle dans des termes analogues que cette neutralité s'étend à la Savoie du Nord et comporte un droit d'occupation de la zone neutralisée.

Dans les deux circonstances le Gouvernement français se contente de déclarer qu'un accord préalable des deux gouvernements est indispensable.

Pratiquement, les demandes du Conseil fédéral n'ont pas d'autres suites.

1. Le droit.

La souveraineté économique est un « compartiment » de la souveraineté politique.

C'est une vérité qui se dégage de trois considérations successives.

D'abord la souveraineté économique se manifeste par l'Économie étatique : question de fait.

Ensuite l'Économie étatique se résume en un service public : nous le prouvons par une courte démonstration.

Enfin le fonctionnement des services publics est un objet — l'objet essentiel — de la souveraineté politique : règle établie précédemment.

A. DÉMONSTRATION

Il faut, au seuil du raisonnement, rappeler la définition du service public : « C'est toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré, contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante (1). »

Or l'Économie étatique consiste — à l'intérieur — à percevoir les impôts, à réglementer la circulation des produits, à toucher les redevances que cette circulation comporte.

Or l'Économie étatique consiste — à l'extérieur — à définir la politique commerciale du Pays, à percevoir à l'entrée et à la sortie des produits les droits qui découlent du régime adopté.

L'Économie étatique est donc bien — puisque ces redevances et ces droits fournissent une partie des ressources

(1) L. DUGUIT, *Manuel de Droit constitutionnel*, page 73.

nécessaires à la vie et à l'évolution de la Nation — une activité indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale; cette activité est de telle nature qu'elle ne peut se trouver assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante : l'Économie étatique se résume en un service public.

B. CONSÉQUENCE

La souveraineté économique fait partie intégrante de la souveraineté politique : là où il y a souveraineté politique doit régner la souveraineté économique; les gouvernants doivent pouvoir, à leur gré, fixer les conditions de la circulation des produits à l'intérieur, pratiquer vis-à-vis des autres États l'un des trois régimes : protection, libre échange, traités de commerce. Si du régime mis en vigueur résultent des droits, la perception de ces droits doit s'effectuer à la frontière politique, frontière économique de droit commun.

C. CONCLUSION

Telle est la souveraineté économique : un démembrement de la souveraineté politique; comme cette dernière, elle constitue un droit objectif entre les mains des gouvernants.

2. Les dérogations.

Là où le droit à la souveraineté politique subit des dérogations, le droit à la souveraineté économique en subit par voie de conséquence.

C'est le cas des États tributaires, vassaux, protégés, contrôlés : ils prélèvent sur les ressources nationales les sommes destinées au paiement du tribut; ils subissent les conditions économiques imposées par l'État suzerain ou l'État protecteur, notamment pour l'exportation des produits indigènes et l'importation des produits de la Métro-

pole; enfin ils doivent exécuter les clauses économiques édictées par les Puissances de contrôle, soit à titre de réparation, soit comme garantie ou sanction des obligations financières : c'est ainsi que l'article 45 du Traité de Versailles transmet à la France la propriété du bassin carbonifère de la Sarre en compensation de la destruction des mines de charbon du Nord; c'est ainsi qu'au mois de mai 1921 une ligne de postes douaniers est établie sur le Rhin aux limites des têtes de pont occupées par les Alliés.

C'est encore le cas d'un État obligé par un traité de commerce d'un genre tout particulier : il s'agit du pacte faisant partie intégrante d'un traité politique; il ne comporte alors aucune limitation de durée et ne peut être dénoncé que d'un commun accord, ou par une nouvelle guerre. Par exemple, la France soumise jadis à l'article 11 du Traité de Francfort qui a clôturé la guerre de 1870-1871 : cet article stipulait que les relations commerciales entre les deux pays auraient dorénavant pour base le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée; c'était une atteinte à la souveraineté économique, par ricochet, à la souveraineté politique; elle créait un état de choses confinant au contrôle.

Mais quand il n'y a pas restriction à la souveraineté politique, la souveraineté économique existe dans toute sa plénitude.

Les gouvernants peuvent apporter des atténuations à cette souveraineté en se liant par contrat bilatéral avec un autre État : lien consenti pour une période déterminée avec faculté de dénonciation; c'est le traité de commerce.

Les gouvernants peuvent encore apporter des atténuations à cette souveraineté en se liant par contrat plurilatéral avec d'autres États : on passe du mode simplement contractuel au mode coopératif; c'est l'Union commerciale, susceptible d'aboutir à la suppression totale des lignes de douanes entre associés, comme le Zollverein qui prépara l'unification allemande. C'est l'Union qui,

projetée au cours de la guerre entre l'Allemagne et ses Alliés, fit grand bruit sous le nom de *Mittel Europa*. C'est l'Union qui, amorcée entre les Pays de l'Entente, permit de faire face aux besoins du ravitaillement. Enfin c'est l'Union dont l'idée — reprise après guerre pour la reconstitution économique de l'Europe — apparaît à certains capable de vastes destinées.

Alors, les gouvernants — qu'ils signent traité de commerce ou acte d'union — agissent en connaissance de cause et en pleine indépendance.

Il ne s'agit plus de dérogations à la souveraineté économique, mais de simples atténuations — librement consenties — à l'exercice de cette souveraineté.

3. France et confins franco-suisse.

A. POSTULAT DE LA SOUVERAINETÉ FRANÇAISE

Les gouvernants français doivent jouir de la souveraineté politique, nous l'avons montré : ils doivent donc aussi — c'est la conséquence de l'exposé qui précède — jouir de la souveraineté économique.

Sur toute l'étendue du territoire ils doivent pouvoir, à leur gré, régler la circulation des produits, à l'extérieur, adopter tel régime de commerce opportun, fixer les conditions d'exportation et d'importation; sur toute la périphérie, frontière douanière doit coïncider avec frontière politique.

B. APPLICATION AUX CONFINES

Telle n'est pas — avant le Traité de Versailles — la situation aux confins franco-suisse. Sur une partie de ces confins — Chablais et Faucigny, pays de Gex, Basse Valserine, zone sarde limitrophe du canton de Genève —

un régime économique anormal a été créé ou maintenu en 1815 et 1860 : ces régions, où les produits entrent et sortent librement, sont appelées zones franches; « réputées étrangères » au point de vue économique, elles sont situées au delà de la frontière douanière tracée en deçà de la frontière politique (1).

C'est ainsi que la souveraineté économique française se trouve — avant le Traité de Versailles — lésée aux confins franco-suisse.

(1) Les habitants des zones se trouvent soustraits au paiement des droits de douanes. Ils bénéficient des taxes intérieures sur certaines marchandises venant de l'étranger; ils échappent aux droits sur les cartes à jouer, tabacs, allumettes. C'est une perte annuelle pour le Trésor de quatre millions (estimation minima) à douze millions (estimation maxima). A côté du préjudice direct subi par le Trésor, il y a le dommage indirect résultant des abus auxquels le régime zonier donne lieu : la zone franche est l'asile sûr pour les contrebandiers qui exercent une double contrebande. D'abord, ce sont des produits demandés par les habitants en quantité supérieure aux besoins de la consommation zonienne; l'excédent est rentré frauduleusement sur le territoire assujéti. Puis, c'est surtout l'introduction sur le territoire assujéti de produits étrangers sous la fausse qualification de produits zoniens.

CHAPITRE I

L'ATTEINTE

L'atteinte portée à la souveraineté française aux Confins franco-suisseS évolue en deux stades. Ce sont : d'abord les prémisses : 1815; puis, l'événement : 1860.

SECTION I

PRÉMISSES : 1815

Ces prémisses apparaissent dans trois faits : une protection accordée au roi de Sardaigne; c'est là neutralisation de la Haute-Savoie. Ensuite une obligation consentie par la Suisse; c'est l'occupation éventuelle de la Haute-Savoie. Enfin la création sur certaines parties des confins franco-suisseS — sur d'autres le maintien — d'un régime économique spécial.

Neutralisation de la Haute-Savoie.

Nous avons étudié dans la Première Partie la menace stratégique de l'enclave de Porrentruy.

Cette menace avait été forgée par le Traité de Francfort arrachant l'Alsace à la France pour la donner à l'Empire d'Allemagne naissant : le nouveau-né n'apportait aucune garantie de paix : dans son berceau, il trouvait l'héritage de la Prusse conquérante. Par atavisme n'était-il pas pré-

destiné à l'impérialisme? L'histoire d'hier, c'était le Jutland, Sadowa, Sedan. Et le Jutland, Sadowa, Sedan n'appelaient-ils pas des lendemains?... Pourtant en 1871, personne en Europe ne se préoccupe.

Quel contraste avec 1815!

Napoléon est vaincu; la France est ramenée en deçà de ses frontières naturelles. Cependant, que de garanties prises contre elle : les Alliés de l'époque guettent toutes les occasions d'augmenter le nombre et l'étendue des territoires neutres qui l'enserrent!

Une de ces occasions leur est offerte par le roi de Sardaigne. Ils la saisissent avec empressement.

Le 26 mars 1815, le marquis de Saint-Mars n, plénipotentiaire sarde, remet un Mémoire au Congrès de Vienne. Il expose le caractère précaire des relations entre le Piémont et la Haute-Savoie : les communications sont toujours difficiles à travers les Alpes; elles deviennent impossibles en certaines saisons. Dans de telles conditions, le roi de Sardaigne ne peut, du Piémont, assurer efficacement la défense de la Haute-Savoie, et il demande que l'Europe lui garantisse la possession de ces territoires en les déclarant neutres : satisfaction lui est donnée.

Le 9 juin 1815, l'Acte final du Congrès de Vienne stipule, en effet, par son article 92 : « Les provinces du Chablais, « du Faucigny et tout le territoire de la Savoie au nord « d'Ugines appartenant à S. M. le roi de Sardaigne feront « partie de la neutralité suisse telle qu'elle est reconnue et « garantie par les Puissances. » La disposition est confirmée par l'Acte du Congrès de Paris du 20 novembre 1815, portant reconnaissance et garantie de la neutralité de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire. Enfin l'article 8 du Traité de Paris, signé le même jour, précise les limites de la zone neutralisée : « La neutralité de la Suisse sera étendue au territoire qui se trouve au Nord d'une ligne à tirer

« depuis Ugines, y compris cette ville, au milieu du lac
« d'Annecy par Faverges, jusqu'à Lecheraisnes, et de là
« au lac du Bourget jusqu'au Rhône. »

De cette déclaration de neutralité le roi de Sardaigne tire un double avantage d'ordre stratégique.

D'abord une économie de forces : les forces nécessaires à la défense de la Haute-Savoie.

Ensuite une garantie contre une attaque française possible : la neutralité de toute la partie septentrionale de la Savoie, jusqu'aux rivages du lac de Genève, met le Piémont à l'abri d'une offensive par les routes du Valais; ce sont les routes du Grand Saint-Bernard et du Simplon qu'en 1800 le génie de Napoléon illustra.

Occupation éventuelle.

En stratégie il importe d'exploiter à fond une première victoire, et, en diplomatie, d'utiliser à plein un premier succès.

Le marquis de Saint-Marsan est de la bonne école.

De l'avantage « économie de forces » obtenu par la neutralisation de la Savoie le plénipotentiaire sarde entend tirer le rendement maximum.

Ne pas avoir à renforcer à la mobilisation les garnisons du temps de paix est bien. Mais disposer de ces garnisons en les retirant de la Savoie et en les concentrant au Piémont serait mieux. Enfin, faire remplacer par des contingents neutres ces garnisons, utiles au maintien de l'ordre, serait mieux encore.

Tel est le rendement maximum que le marquis de Saint-Marsan recherche, demande, obtient.

Le roi de Sardaigne a consenti — sur le désir des Puissances — à céder à la Confédération helvétique les territoires de seize communes, dont Carouge : il s'agissait d'« ar-

rondir le canton de Genève » et de « désenclaver le bailliage de Jussy ». Mais le monarque se sépare « bien à regret » de ses « bons anciens et fidèles sujets ». Aussi, le Mémorandum du 26 mars 1815 sollicite — en échange des avantages accordés — que les garnisons sardes aient en cas de guerre un itinéraire assuré vers le Piémont et que l'occupation temporaire de la Haute-Savoie soit imposée à la Suisse. Sur ce point encore le Mémorandum a gain de cause par l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne : « Toutes « les fois que les Puissances voisines de la Suisse se trou-
« veront en état d'hostilités ouvertes ou imminentes, les
« troupes de S. M. le Roi de Sardaigne se retireront et pour-
« ront à cet effet passer par le Valais, si cela devient néces-
« saire. Aucunes autres troupes armées d'aucune autre
« Puissance ne pourront ni traverser, ni stationner dans
« les provinces et territoires susdits, sauf celles que la Con-
« fédération helvétique jugerait à propos d'y placer. »

La petite victoire diplomatique du marquis de Saint-Marsan aboutit donc à deux résultats juridiques.

C'est d'abord la proclamation de la neutralité de la Haute-Savoie, proclamation faite à l'avantage de la Sardaigne.

C'est ensuite l'occupation éventuelle par la Suisse de la Haute-Savoie neutralisée, occupation dont le caractère contractuel apparaît très net (1) : une servitude militaire consentie en échange d'avantages territoriaux.

Mais l'acte juridique était en même temps un acte politique qui avait ses répercussions. Et ces répercussions suscitent de vives controverses au sein de la Confédération.

Faut-il accepter les « conditions » ?

D'aucuns — les plus sages — y voient un danger pour la neutralité suisse. D'autres — les plus ardents — y

(1) Sinon dans le texte de l'Acte final, du moins dans le Mémorandum et dans les négociations engagées à son sujet.

voient une chance de maintenir les anciennes prétentions sur le Chablais et le Faucigny : ne sera-t-il pas possible ultérieurement — quelque complication européenne aidant — de transformer en « droit » ce qui en réalité était une « charge » ?

Ce sont les plus ardents — soubresaut discret du vieil impérialisme — qui triomphent. Ils obtiennent la signature de l'« Acte d'adhésion » du Gouvernement helvétique aux décisions du Congrès de Vienne. L'Acte signé le 12 août 1815 stipule : « La Diète de la Confédération helvétique, « en suite de l'acquiescement donné par les républiques du « Valais et de Genève aux conditions énoncées dans les « actes..., etc., donne son adhésion... » Finalement la Suisse se déclare « pleine de reconnaissance » envers les Puissances devant cette preuve de leur « bienveillance ». De la servitude imposée on se félicite comme d'une faveur accordée : c'est l'ébauche de la transformation.

Ainsi se dessine l'atteinte à la souveraineté politique de la France.

Régime économique spécial.

Dès 1815, s'établit aux confins franco-suisse un régime économique particulier.

Ce régime est assez complexe pour mériter la discrimination précise de ses divers éléments.

D'abord une région où il n'y a pas de zone franche régulièrement organisée : la Haute-Savoie dont nous venons de relater la neutralisation politique. Là, dans ce domaine sarde, règne la liberté générale d'échanges, établie de longue date entre la République de Genève et le Royaume de Sardaigne.

Ensuite une région où la zone franche fait son apparition : la contrée délimitée par le Traité de Turin du 16 mars 1816 ; elle s'étend entre la rive Sud-Ouest du lac Léman, le Rhône, le mont Vuache, sous le nom de « zone sarde ». Là, dans ce

domaine sarde, la frontière économique est établie en deçà de la frontière politique : c'est le régime de la zone franche qui vient se greffer sur le principe de la liberté réciproque; c'est une disposition nouvelle créée par les Puissances au bénéfice de Genève; elle donne une garantie au canton suisse contre tout revirement économique de la Sardaigne.

Enfin, une région où la zone franche fait sa réapparition : le pays de Gex, à l'Ouest du lac Léman, annexé à la France en 1601; ce pays fut doté dès 1604 d'une franchise plusieurs fois supprimée, plusieurs fois rétablie, et formellement abolie par la Constituante, en 1790. Là, dans ce domaine français, la frontière économique est tracée en deçà de la frontière politique : c'est l'œuvre du Traité de Paris du 20 novembre 1815. Article 3 : « La ligne des douanes « françaises sera placée à l'Ouest du Jura, de manière que « tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne. »

Ainsi apparaît — à côté de conditions locales particulières qui expliquent un régime de concessions réciproques, tel celui de Haute-Savoie — l'atteinte à la souveraineté économique.

L'atteinte est portée à la souveraineté de la Sardaigne en zone sarde et à la souveraineté de la France en pays de Gex.

SECTION II

ÉVÉNEMENT : 1860

En 1859, la France victorieuse à Magenta et Solferino assure l'unité italienne; en 1860, elle reçoit le prix de ses services : le roi de Sardaigne lui cède la Savoie avec le consentement unanime de la population.

Ainsi la Haute-Savoie — Chablais et Faucigny — devient française; ainsi la zone sarde — région limitrophe du canton de Genève — devient française. La situation

de fait est très nette : elle appelle une situation juridique non moins nette. La souveraineté politique et économique de la France doit s'exercer sur les nouveaux domaines.

Il n'en est rien.

Au point de vue politique la situation créée en 1815 est maintenue : la Haute-Savoie reste neutre; voilà l'atteinte à la souveraineté politique française.

Au point de vue économique la situation créée en 1815 est aggravée : le régime des zones franches établi en pays de Gex et en zone sarde est étendu à la Haute-Savoie; voilà l'atteinte à la souveraineté économique française.

Atteinte à la souveraineté politique.

En 1815, la proclamation de neutralité de la Haute-Savoie pouvait se justifier et s'expliquait. Elle pouvait se justifier par ce fait que la neutralisation de la Haute-Savoie — domaine sarde — était demandée par le roi suzerain, le roi de Sardaigne. Elle s'expliquait par ce fait que l'impérialisme napoléonien avait suscité des méfiances en Europe.

En 1860, le maintien de la neutralité de la Haute-Savoie ne peut se justifier et ne s'explique plus. Il ne peut se justifier par le fait que la Suisse le demande : elle est une simple voisine; le maintien ne se justifierait que s'il était réclamé par la nouvelle suzeraine, la France. Or la France s'en garde bien : a-t-elle besoin, comme le roi de Sardaigne en 1815, que l'Europe lui garantisse la possession de son domaine? Nullement; elle est de taille à le défendre. — A-t-elle intérêt, comme le roi de Sardaigne en 1815, à retirer ses garnisons en cas de guerre et à les faire remplacer par des contingents helvétiques? Nullement; elle peut — et elle entend — laisser sur place à la mobilisation les effectifs nécessaires à l'ordre public et à l'inviolabilité du territoire.

Le maintien de la neutralité en Haute-Savoie ne peut

donc se justifier. Il ne s'explique pas davantage, car l'impérialisme napoléonien est mort. Le peuple de France demeure prêt à combattre pour sauvegarder son honneur et défendre son droit; mais il est guéri des aventures, des conquêtes ruineuses et sanglantes. Sans doute un descendant de Napoléon le Grand vient de monter sur le trône et mène une diplomatie active; mais ce n'est pas une politique de « domination » qu'il poursuit, c'est une politique de « nationalités ».

Alors si rien ne peut justifier, si rien n'explique un tel maintien, pourquoi les clauses du Traité de Paris relatives à la neutralité de la Haute-Savoie subsistent-elles? Pourquoi les clauses du Traité de Paris relatives à l'occupation éventuelle de la Haute-Savoie par des garnisons suisses subsistent-elles?

C'est que l'Angleterre veille et que Napoléon III est faible.

L'Angleterre est jalouse du prestige militaire de la France : quand ce prestige aboutit comme en 1860 à un accroissement de territoire, elle le mesure au compte-gouttes; c'est qu'elle ne veut à aucun prix d'une France prépondérante sur le continent.

Alors, de cette Savoie qui se donne librement, la Grande-Bretagne songe à détacher la partie Nord — Chablais et Faucigny — et à l'attribuer à la Suisse.

Son ministre à Berne, le capitaine Harris, souffle sur les cendres du vieil impérialisme pour y ranimer quelque étincelle.

Dès le 1^{er} juillet 1859, il écrit à son Gouvernement : « Le Président a dit qu'il désirait que je fasse comprendre au Gouvernement de la Reine combien il importait à la sécurité et à l'indépendance de la Suisse que la Savoie — et surtout la Haute-Savoie — ne fût jamais annexée à la France. » (*Livre Bleu*, mars 1860.) C'est le premier pas; le

deuxième pas suit de près. Au début de 1860, le Conseil fédéral adresse une note aux Puissances signataires du Traité de Paris : la Confédération estime que le Chablais et le Faucigny doivent lui être remis afin que la situation internationale et la neutralité suisse restent telles que les ont créées les traités de 1815. La note est appuyée par l'envoi de missions extraordinaires : à Londres, c'est le célèbre physicien genevois Auguste de La Rive; à Paris, c'est le général Dufour avec le Ministre plénipotentiaire Kern.

A la suggestion de l'Angleterre, le faible Napoléon III — esclave d'une conception mondiale généreuse et chimérique — va céder : il fait connaître qu'il est disposé à donner satisfaction à la demande de la Confédération.

Alors les futurs Français — nos chers Savoyards — se cabrent : une agitation considérable se produit en Chablais et Faucigny; le 15 février 1860 est rédigée une déclaration qui se couvre de signatures. La page mérite citation; c'est la vibrante expression du sentiment national : « L'éven-
« tualité de la Savoie à la France donne lieu à des manœu-
« vres destinées à détacher de la vieille famille savoisienne
« les provinces du Chablais, du Faucigny, et même une
« partie de celle d'Annecy. De semblables tentatives qui
« menacent d'anéantir une communauté d'intérêts, de sen-
« timents, de gloire et d'honneur national ne sauraient être
« flétris assez énergiquement par tous les Savoisiens amis
« de leur pays et qui ont le culte de la Patrie. Diviser la
« Savoie, ce serait déchirer son territoire, humilier sa noble
« et patriotique fierté, insulter à ce qu'un Peuple possède
« de plus cher au monde. Nous repoussons comme un crime
« de lèse-patrie toute idée de morcellement ou de division
« de l'antique unité savoisienne. »

Le 21 mars 1860, une députation de conseillers municipaux et provinciaux arrive à Paris : elle apporte la protestation formelle contre tout démembrement de la Savoie et contre l'annexion à la Suisse.

Devant un tel sursaut de volonté, Napoléon III se dérobe à l'invitation anglaise; le 22 mars, recevant aux Tuileries la délégation savoisiennne, il fait connaître sa décision : « Mon amitié pour la Suisse m'avait fait envisager « comme possible de détacher en faveur de la Confédération suisse quelques parcelles des territoires de la Savoie. « Mais devant la répulsion qui s'est manifestée parmi vous « à l'idée de voir démembler un pays qui a su se créer à « travers les siècles une individualité glorieuse, et se donner « ainsi une histoire nationale, il est naturel de déclarer que « je ne contraindrai pas au profit d'autrui le vœu des populations. » Ainsi s'évanouit la combinaison...

Mais la Grande-Bretagne se laisse-t-elle jamais décourager par un premier insuccès? Elle n'a pu obtenir que Chablais et Faucigny soient détachés du domaine français; se contentant d'un plus modeste résultat, elle va obtenir que Chablais et Faucigny soient soustraits à la souveraineté politique française.

Les Anglais épousent et plaident la thèse suisse de la neutralisation.

A Berne, on a sorti de la poussière des archives l'Acte d'adhésion du 12 août 1815 : en acquiesçant aux décisions du Congrès de Vienne la Confédération a exprimé sa reconnaissance aux Puissances pour la preuve de « bienveillance » qu'elles venaient de lui donner; c'est donc bien à l'avantage de la Suisse — comme garantie de sa propre neutralité — qu'en 1815 a été prononcée la neutralité de la Haute-Savoie; et c'est pour ajouter plus de poids à la garantie que le « droit » d'occupation temporaire a été créé...

Nous voilà bien — cette fois — au dernier stade de la transformation de la « servitude » en « droit ».

Devant une thèse aussi fragile — mais fermement appuyée — Napoléon III cède : il informe le Gouvernement de Londres que satisfaction lui sera donnée; un article spécial est inséré dans le pacte de cession de la Savoie à

la France. C'est l'article 2 du Traité de Turin du 24 mars 1860 : « Il est entendu que S. M. le roi de Sardaigne ne « peut transférer les parties neutralisées de la Haute-Savoie « qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même. »

Voilà la consécration de l'atteinte à la souveraineté politique de la France aux confins franco-suisses.

Atteinte à la souveraineté économique.

En 1815, la souveraineté économique française n'était lésée qu'en pays de Gex.

Le Traité de Paris ayant tracé la ligne des douanes à l'Ouest du Jura, la vallée de la Valserine entre rive gauche et crête du Credo était territoire assujetti; si les douanes restèrent en fait sur la rive droite, ce fut simplement en raison des difficultés de surveillance en zone montagnieuse (1).

Mais atteinte avait été portée à la souveraineté de la Sardaigne, par la création de la zone franche dite « zone sarde » que nous avons définie.

Quant au Chablais—Faucigny, son régime normal de « liberté réciproque », nous l'avons vu, avait été respecté.

Que se passe-t-il en 1860?

En 1860, la zone sarde devient française et le régime de zone franche y est maintenu. En même temps, le Chablais—Faucigny devient français et le régime de zone franche y est créé.

Donc, désormais, il y a deux zones franches aux confins franco-suisses : celle du pays de Gex et celle de la Haute-

(1) Question réglée en 1897 seulement par la loi du 29 mars. — Article 7 : « La partie de la vallée de la Valserine comprise entre la « rive gauche de cette rivière et la crête du Jura sera soumise au « même régime que le pays de Gex proprement dit, tant que la ligne « des douanes ne sera pas reportée à la frontière du pays de Gex. »

Savoie englobant avec le Chablais et le Faucigny l'ancienne zone sarde.

C'est une lourde aggravation à la situation de 1815 et qui s'est réalisée sans résistance de la France.

Il avait fallu la pression anglaise pour décider Napoléon III à accepter l'amputation de souveraineté politique; aucune pression ne fut nécessaire pour l'amputation de souveraineté économique.

Le fait s'explique par deux raisons.

D'abord l'Empereur est un libre-échangiste trop convaincu pour s'opposer *a priori* à un régime de zones franches. Son ministre des Finances Rouher le proclame dans un discours à Chambéry, au début d'avril 1860 : « La Savoie « du Nord désire être un pays franc. Qu'elle devienne un « pays franc. Que toute la Savoie soit franche si elle y « tient. Nous sommes libre-échangistes. Et la France en- « tière ne sera bientôt plus qu'une zone franche. »

Ensuite, comme le dit M. Rouher dans son discours, l'Empereur sait que la Haute-Savoie désire un régime de franchise. La Suisse, mécontente de voir échouer ses projets d'annexion, avait essayé de fomenter un mouvement en sa faveur dans les provinces du Chablais et du Faucigny; ses émissaires avaient fait grand bruit autour de la perturbation économique qui vraisemblablement allait résulter du rattachement : au régime de liberté réciproque la France ne devait-elle pas substituer des taxations et créer une ligne de douanes entre la Haute-Savoie et la Suisse?

Pour couper court à cette campagne, le Gouvernement français fait connaître que la franchise douanière est garantie. Les Intendants sardes (préfets) des provinces du Chablais et du Faucigny annoncent de leur côté que dans le plébiscite imminent les bulletins « Oui et zone » seront valables; ces bulletins seront considérés comme affirmatifs pour le rattachement.

Le plébiscite a lieu le 22 avril 1860.

Sur 135.499 électeurs inscrits, il y a 130.839 votants : 235 seulement déposent des bulletins négatifs; sur les 130.604 bulletins affirmatifs, 47.076 stipulent « Oui et zone ».

C'est le rattachement à la France voté à l'unanimité. C'est aussi la zone franche demandée à l'unanimité dans les trois arrondissements actuels de Bonneville, Thonon, Saint-Julien.

Satisfaction est donnée presque immédiatement : un sénatus-consulte du 12 juin 1860, suivi du décret d'exécution, proclame que toute la Haute-Savoie est admise au régime exceptionnel du pays de Gex; ce n'est pas un régime de liberté d'échanges réciproque, car depuis 1849 des douanes suisses fonctionnent à la frontière politique; c'est un régime unilatéral de zones franches.

Voilà la consécration de l'atteinte à la souveraineté économique française.

CHAPITRE II

LE RÉTABLISSEMENT

Le Traité de Versailles rétablit la souveraineté française aux confins franco-suisses.

Par son article 435, il déclare que les dispositions des traités antérieurs ne répondent plus aux circonstances.

Il prend acte de l'accord politique intervenu entre France et Suisse.

Il pose le principe d'un accord économique à intervenir entre les deux Pays.

SECTION I

REBUS SIC STANTIBUS (1)

La clause *rebus sic stantibus* repose sur un principe de Droit, appliqué et dans le Passé diplomatique et à Versailles en 1919.

Principe.

Le principe c'est que les États ne peuvent se lier *ad æternum*.

(1) Nous n'avons pas la prétention — dans le cadre restreint qui nous limite — d'analyser à fond la clause *rebus sic stantibus*. Nous voulons exposer simplement son principe et quelques applications, au seuil du redressement juridique opéré par le Traité de Versailles.

Il en est d'eux comme des individus, auxquels le Droit civil interdit le louage de services à vie (C. C., art 1780).

Les États ne peuvent se lier pour toujours, et c'est la Logique qui l'explique : les circonstances qui motivent un traité sont en effet susceptibles de disparaître ou de se modifier à un point tel que — le cas échéant — elles ne seraient plus cause déterminante. Le Droit public admet donc deux règles pour les conventions internationales : la première, c'est que la clause *rebus sic stantibus* — les choses restant en l'état — peut être insérée; la deuxième, c'est que si la clause n'est pas insérée, elle est sous-entendue.

De ces règles faut-il conclure qu'un État peut dénoncer un traité en déclarant que ses dispositions ne répondent plus aux circonstances? Nullement: la méthode serait trop aisée pour se dégager d'obligations contractées sous le poids du danger ou du besoin : par exemple d'une cession de territoire ou de droits: la cession a pu être acceptée en échange soit d'avantages immatériels, soit d'avantages matériels dont on ne dispose plus et qu'on serait dans l'impossibilité de restituer (1).

La dénonciation unilatérale n'est légitime que si elle a été prévue dans le traité : elle est alors conditionnée soit dans la forme, soit dans le délai d'exécution. On peut à ce point de vue citer la convention de La Haye de 1907 : elle a stipulé que toute puissance contractante peut se dégager des règles adoptées: mais sous la double réserve d'une dénonciation formelle et d'un délai — délai d'un an — avant que cette dénonciation joue.

Quand la clause *rebus sic stantibus* est simplement sous-entendue, la dénonciation unilatérale est impossible : il faut alors une entente — l'entente unanime — entre toutes

(1) Pour une documentation plus complète, voir *R. D. I.*, t. XIX, p. 37 et 46; CAVAGLIERI, « La fonction de la clause *rebus sic stantibus* dans les traités internationaux », *Archivio juridico*, janvier et février 1904; SCHMIDT, *Ueber die völkerrechtliche Clausula rebus sic stantibus*, 1907.

les puissances contractantes; il n'y a plus dénonciation, mais revision.

Applications.

Le Traité de Paris de 1856 interdit à la Russie et à la Turquie d'avoir une flotte de guerre sur la Mer Noire : clause gênante surtout pour les Russes qui cherchent à s'en dégager.

Au plus fort de la guerre franco-allemande le chancelier Gortschakoff dénonce cette clause du Traité de Paris en 1871. La dénonciation provoque une grosse émotion dans les Chancelleries : les diplomates décident la réunion à Londres d'une Conférence où les Puissances signataires du Traité prononcent sur le fond et sur la forme. Sur le fond, elles déclarent que satisfaction peut être donnée à la Russie, car les circonstances de 1856 se sont modifiées. Mais sur la forme, elles proclament que la dénonciation par la Russie n'est pas recevable : il faut une revision par entente entre les Puissances intéressées; c'est cette revision qui est effectuée au Traité de Londres le 13 mars 1871 et confirmée par le Traité de Berlin du 13 juillet 1878 (1).

Un autre exemple peut encore être cité, mais moins complet : en 1908, l'Autriche annexe la Bosnie-Herzégovine; c'est la dénonciation d'une clause du Traité de Berlin de 1878. Les diplomates envisagent la réunion d'une Conférence analogue à celle de 1871 à Londres; le projet est ajourné, car les principaux intéressés, acceptant le fait accompli, se sont mis d'accord.

(1) Voir OLIVI, « D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux », *R. D. I.*, t. XVIII, p. 590; OULIANITZKI, « Les Dardanelles, le Bosphore et la Mer Noire au XVIII^e siècle »; MISCHIEFF, « Mer Noire et détroits de Constantinople »; R. PINON, « Mer Noire et question des Détroits » (*R. des Deux Mondes*, 15 octobre 1905).

Traité de Versailles.

La France a toujours respecté les traités de 1815; elle a apporté à ce respect une coquetterie de « Grande Dame ». Jamais elle n'a dénoncé leurs stipulations offensantes ou gênantes; mais elle a profité de la victoire de 1918 pour les faire reviser conformément au Droit.

Alors les négociateurs de Versailles ont fait jouer, en deux temps, la clause *rebus sic stantibus* (1).

D'abord les dispositions des traités antérieurs relatives à la zone neutralisée de Savoie ne répondent plus aux circonstances actuelles : Acte est donc pris de l'accord intervenu entre France et Suisse pour l'abrogation de ces dispositions.

Ensuite, les clauses des traités antérieurs relatives aux zones franches de Haute-Savoie et Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles : France et Suisse régleront donc d'un commun accord le régime économique nouveau.

Mais à Versailles ne se trouvaient pas représentées toutes les Puissances des Congrès de Vienne et de Paris : en bonne règle — stricte application de la clause *rebus sic stantibus* — le consentement des absents doit être demandé. Cet acquiescement, la Suisse le réclame formellement pour la déneutralisation de la Haute-Savoie : c'est un des objets de sa Note du 5 mai 1919 annexée à l'article 435 : « 1^o Zone « neutralisée de Haute-Savoie...

«
« Les Parties contractantes du Traité de Paix devront

(1) Clause qui a reçu « droit de cité » dans le Traité de 1919.

L'article 19 du Pacte de la Société des Nations spécifie : « L'Assemblée peut de temps à autre inviter les Membres de la Société à « procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi « que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre « en péril la paix du monde. »

« chercher à obtenir le consentement des Puissances signataires des traités de 1815 et de la Déclaration du 20 novembre 1815 qui ne sont pas signataires du traité de paix actuel. » De son côté la France déclare l'acquiescement inutile pour la modification au régime des zones franches : c'est l'un des objets de sa Note du 18 mai 1919 également annexée à l'article 435 : « En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse. »

L'assentiment se réduisait d'ailleurs à une formalité insignifiante.

Quelles étaient en effet les Puissances des Congrès de Vienne et de Paris ? France, Grande-Bretagne, Sardaigne, Portugal, Prusse, Russie, Autriche, Espagne, Suède.

Toutes ces Puissances ont signé le traité de Versailles sauf Suède, Espagne, Autriche, Russie : la Suède et l'Espagne ont donné leur consentement ; l'Autriche a signé le Traité de Saint-Germain dont l'article 375 reproduit notre article 435. Reste la Russie : mais l'Empire russe de 1815 est morcelé ; la Pologne a signé ; quant au gouvernement des Soviets, il n'est pas encore reconnu.

Le terrain international est ainsi déblayé : nous pouvons aborder la question franco-suisse.

SECTION II

ACCORD POLITIQUE

L'accord entre la France et la Suisse pour la suppression de la neutralité de la Haute-Savoie comporte deux éléments.

D'abord un document signé : ce sont les notes annexes insérées à la suite de l'article 435.

Ensuite un vote à parachever : c'est la ratification par les Chambres fédérales.

Cet accord est dominé par le synchronisme de deux sentiments : sentiment national français ; sentiment national suisse.

Notes annexes.

Les deux notes annexes — du Gouvernement suisse en date du 5 mai 1919, du Gouvernement français en date du 18 mai 1919 — consacrent une entente sur les mots « sont et demeurent abrogées ». Il s'agit des stipulations de 1815 relatives à la neutralisation de la Haute-Savoie.

Mais la Suisse fait trois réserves : la première est une réserve d'ordre international, le consentement des Puissances de 1815 ; la question a été réglée au paragraphe précédent. La seconde est une réserve de fait : le texte inséré en dernière analyse au traité sera exactement celui soumis à la chancellerie fédérale ; la condition a été remplie. Enfin la troisième est une réserve d'ordre intérieur : les Chambres fédérales doivent ratifier l'accord. « Il sera entendu qu'aussi « longtemps que les Chambres fédérales n'auront pas ratifié « l'accord intervenu entre les deux Gouvernements... il « n'y aura rien de définitif de part ni d'autre. »

A cette dernière réserve le Gouvernement français oppose une conviction. Il « ne doute pas », écrit-il, que cette ratification « ne constituera en aucune façon une cause de « retard à l'établissement du nouvel état de choses... »

Ratification.

Le « retard » s'est cependant produit dans des circonstances que nous exposerons.

Mais il importe d'envisager d'abord la question de prin-

cipe en définissant le fondement juridique de la ratification.

Cette ratification repose sur un article de la Constitution et sur une tradition parlementaire : l'article 85 de la Constitution de 1848 attribue au seul pouvoir législatif compétence pour conclure les traités avec l'étranger; la tradition parlementaire fait de cette disposition constitutionnelle une règle rigoureuse qui s'applique non seulement aux traités, mais aux conventions résultant de l'échange de notes. La tradition a été rappelée par une déclaration de l'Assemblée nationale votée le 5 juillet 1876. L'Assemblée invite alors le Gouvernement « à ne plus échanger dans l'avenir avec d'autres États de déclarations ayant essentiellement la nature de traités sans faire intervenir les « Chambres ». (Feuille fédérale suisse, juillet 1876.)

Le Gouvernement suisse ayant accédé aux Actes de 1815 doit acquiescer à l'article 435 qui les modifie : il donne cet acquiescement par la note du 5 mai qui fait intervenir les Chambres; le Conseil fédéral applique ainsi son statut.

Examinons maintenant les circonstances dans lesquelles le retard s'est produit.

Dès le 14 octobre 1919 — moins de quatre mois après la signature du traité — ratification a été demandée par message aux deux Chambres. L'une — le Conseil National — a voté le 21 novembre suivant l'arrêté proposé à la majorité de 68 voix contre 23. L'autre — le Conseil des États — n'a pas encore statué : décision devait être prise fin janvier 1920; la question fut ajournée jusqu'au vote populaire sur l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations; le referendum ayant eu lieu le 16 mai (400.000 oui, 300.000 non), la question fut reprise à la session de juin, puis ajournée à nouveau. La discussion n'a pas encore abouti : la majorité est acquise à la ratification; mais une minorité — très agissante — rêve de nouvelles négociations, de com-

pensations en échange du « droit » d'occupation éventuelle... Lointains échos de la controverse de 1815!

Un entrefilet du journal *Les Débats* du 4 décembre 1921 annonce le referendum. « L'article 435 rédigé d'un commun accord par les représentants du Gouvernement helvétique et du Gouvernement français a prévu la suppression de la neutralité de la Haute-Savoie. Le Conseil National a ratifié cet arrangement; mais le Conseil des États n'a point encore statué. Entre temps une loi a été votée soumettant la ratification des traités au vote parlementaire. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé, le 2 décembre, de soumettre à un vote populaire la question de la neutralité de la Haute-Savoie. »

Synchronisme.

Le résultat du referendum n'est pas douteux, car, sans s'attarder dans le maquis de la procédure, le Peuple suisse a pris parti dans la question du jour où elle s'est posée. Parlant en son nom à la tribune du Conseil National, le Conseiller fédéral Ador a proclamé que la neutralisation de la Savoie n'est plus de saison : « La Savoie est française, et il y a quelque chose d'humiliant pour ce Pays de sentir peser sur lui une vaine servitude militaire. »

Le Peuple suisse répugne à toute visée impérialiste : alors peu lui importent les prétentions sur le Chablais et le Faucigny; ce sont là prétentions d'un autre âge...

Le Peuple suisse a — au plus haut degré — le souci de la défense nationale : d'abord il apprécie à sa valeur l'avantage de la neutralité renouvelée; l'article 435 a reconnu les garanties de l'Acte du 20 novembre 1815. Ensuite il fait confiance au Peuple de France, dont il sait les intentions loyales et amicales. Enfin il tient — en cas de conflagration — à disposer de toutes ses forces sur son propre territoire : dès lors, pourquoi détacher des contingents hors

frontière, en Savoie française? C'est, à ses yeux, une mesure inutile et dangereuse.

Le Peuple de France répugne à toute visée impérialiste : les temps sont passés... En réclamant son dû — souveraineté sur la Savoie française — il se sait compris du Peuple suisse qui ne lui prête aucune arrière-pensée d'agression.

Le Peuple de France a — au plus haut degré — le souci de la défense nationale : il tient à disposer de ses forces comme il l'entend sur son propre territoire; il veut organiser à son gré l'armature de sa frontière et ne pas céder aux contingents d'un voisin — même ami — l'honneur de défendre une parcelle de son patrimoine.

Les deux peuples sont aussi éloignés l'un que l'autre de l'impérialisme; ils sont réunis par leur patriotisme dans une même préoccupation de défense nationale.

Leurs gouvernants peuvent discuter, négocier : par-dessus ces gouvernants, ils causent.

Sentiment national français et sentiment national suisse battent à l'unisson et au diapason de leur époque.

Voilà le synchronisme qui commande la conversation et la conduit à l'accord : rétablissement de la souveraineté politique de la France aux confins franco-suisse.

SECTION III

ACCORD ÉCONOMIQUE

L'accord entre la France et la Suisse pour la suppression des zones franches comporte deux éléments.

D'abord un document signé : c'est la Convention du 7 août 1921.

Ensuite un vote à réaliser : c'est la ratification par les Chambres fédérales.

Cet accord est dominé par une solidarité : celle qui — en économie générale — lie les deux Pays.

Convention.

La Convention franco-suisse du 7 août 1921 est le fruit de l'accord initial réalisé par les notes des 5 et 18 mai 1919.

Une synthèse de cet accord initial s'impose pour une exacte compréhension de la Convention.

Nous procédons donc à la synthèse des deux notes annexées à l'article 435.

Exposons d'abord les réserves du Gouvernement fédéral : le Gouvernement fédéral ne voudrait pas que de son adhésion à l'article 435 « il pût être conclu qu'il se rallierait à la « suppression d'une institution ayant pour but de placer des « contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique qui a « fait ses preuves ». Dans sa pensée « il s'agirait non pas « de modifier la structure douanière des zones telle qu'elle « a été instituée par les traités antérieurs, mais uniquement « de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions « économiques actuelles les modalités des échanges entre « les régions intéressées ».

Rapprochons maintenant de ces réserves la réponse du Gouvernement français qui, dès les premières lignes, définit son point de vue : « Soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à « cet égard de leur situation particulière, il ne perd pas de « vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié « et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins en tenant compte « des intérêts réciproques. » A l'exposé du point de vue succède une réserve formelle : « Il va de soi que cela ne « saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'éta-

« blir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière
« politique ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses
« limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même
« depuis longtemps sur ses propres limites dans cette ré-
« gion. »

Leurs réserves exprimées, les deux gouvernements s'as-
surent réciproquement de l'esprit amical dans lequel les
négociations seront conduites pour l'établissement du nou-
veau régime. Et le *statu quo* devant être maintenu jusqu'à
accord intervenu, le Gouvernement français « ne doute pas »
que ce maintien provisoire « ne constituera en aucune fa-
« çon une cause de retard à l'établissement du nouvel état
« de choses reconnu nécessaire par les deux gouverne-
« ments ».

Ainsi de l'accord initial trois faits se dégagent.

C'est d'abord que France et Suisse sont d'accord sur la
nécessité de modifier le régime d'échanges institué dans les
zones franches : régime qui ne répond plus aux circons-
tances.

C'est ensuite que la Suisse veut une modification en
fonction de la situation géographique et économique des
territoires suisses.

C'est enfin que la France se déclare prête à tenir compte
des circonstances particulières invoquées. Mais elle en-
tend traiter la question sur la base de la réciprocité :
réciprocité d'intérêts des territoires français et suisses limi-
trophes. Et elle affirme nettement son droit de reporter sa
frontière économique à la frontière politique.

Telle est la synthèse de l'accord initial des deux notes.
Nous pouvons maintenant analyser la Convention.

Les négociations engagées ont abouti à la Convention
du 7 août 1921 signée : au nom du Président de la Répu-
blique française par M. Aristide Briand, Président du

Conseil des Ministres, ministre des Affaires étrangères; au nom du Conseil fédéral par le Conseiller national Albert Maunoir, Président du Grand Conseil de Genève, et par le professeur Ernest Laur, directeur de l'Union suisse des paysans.

Cette Convention s'inspire et de la volonté suisse et de la volonté française.

Elle tient compte de la volonté suisse : respectant le statut géographique et économique de la région, elle admet l'entrée en franchise, d'une part, dans les cantons de Genève, Vaud et Valais, de certains produits originaires des anciennes zones franches; d'autre part, dans ces zones, de certains produits d'origine suisse expédiés des cantons de Genève, Vaud et Valais. Puis, à côté des grandes règles de trafic général, le texte édicte toute une série de dispositions « opportunes » visant le trafic de marché et le petit trafic de frontière.

La Convention tient compte également de la volonté française : à l'ancien régime unilatéral des zones franches, elle substitue le régime de réciprocité. C'était le régime unilatéral jadis : en effet, les produits étrangers de toute espèce — les produits suisses notamment — arrivaient en zones franches exonérés de toute imposition de douanes françaises; mais l'entrée en Suisse des produits provenant des zones franches — produits qui partaient librement — était réglementée à la frontière par les douanes helvétiques, et réglementée au gré de la Confédération. C'étaient des droits prohibitifs sur tels produits jugés inutiles; c'était l'admission en franchise pour tels autres produits jugés utiles : le lait pour la fabrication des fromages; les denrées agricoles du pays de Gex et de la zone sarde, pour ravitailler le canton de Genève dont le territoire est économiquement insuffisant devant les besoins de la ville. Aujourd'hui, avec la Convention, c'est un régime de réciprocité : en effet, aussi bien pour le trafic général que pour le trafic de marché et le petit trafic de frontière, compte est

tenu non seulement des besoins, des intérêts des cantons suisses, mais encore des besoins, des intérêts des anciennes zones franches et territoires français limitrophes. Il y a dès entrées en franchise, mais de part et d'autre. Il y a des taxations, mais de part et d'autre.

Ensuite — fait capital au point de vue économique général français — la frontière douanière est reportée à la frontière politique : il n'y a plus de zones franches; il n'y a plus de zones « réputées étrangères ». C'est en termes explicites que le préambule de la Convention formule le transfert : « Prenant en considération les étroites relations « plusieurs fois séculaires de commerce, d'amitié et de bon « voisinage qui existent entre les populations des anciennes « zones et celles des cantons limitrophes et dont il convient « d'assurer le maintien. Considérant que le canton de Genève, tel qu'il a été constitué par les traités de 1815 et « autres actes complémentaires relatifs à sa formation territoriale et à sa situation économique, se trouve sur plus « des neuf dixièmes de ses limites, contigu au territoire « français. Qu'en raison de cette situation géographique « exceptionnelle, il importe, *au moment où la douane française est transférée à la frontière*, de régler, par des dispositions spéciales, les échanges ayant le caractère d'approvisionnement, de marché ou de trafic frontière..., etc. » La formule est nette.

Ainsi apparaissent les traits essentiels de la Convention du 7 août.

D'une part, c'est un régime réciproque de liberté d'échanges et de taxations qui se trouve établi d'un commun accord entre France et Suisse, en dehors de toute ingérence étrangère.

D'autre part, c'est la frontière douanière française reportée à la frontière politique française.

En un mot, c'est le rétablissement de la souveraineté économique de la France aux confins franco-suisse.

Ratification.

Ce rétablissement soulève une opposition momentanée et dans les zones franches, et à Genève, et dans le reste de la Suisse.

A. Zones franches.

A priori les « zoniens » voient dans la suppression de leur régime général de franchise la perte d'un privilège : il est indiscutable que ce régime a permis aux habitants de la Haute-Savoie et du pays de Gex d'augmenter sensiblement leur bien-être; certaines denrées, considérées comme de luxe à l'intérieur de la France par les personnes peu aisées — en raison de leur prix — sont devenues d'un usage courant dans les zones; de plus, la région étant réputée pour le bon marché de la vie, les touristes français et étrangers s'y trouvaient particulièrement attirés : au charme du site s'ajoutait l'avantage de la franchise. Il est indéniable encore que le régime des zones a créé des conditions particulièrement favorables à la production agricole : Genève — « la capitale sans territoire », a-t-on dit — constituait avec ses 115.000 habitants un centre d'acheteurs absolument sûr; certains de vendre leurs récoltes, les zoniens ont pratiqué la culture intensive, reconstitué leurs vignes, fait de nouvelles plantations. Aussi la prospérité agricole a-t-elle été toujours grandissante dans la région franche.

A la réflexion, les zoniens reconnaissent que le nouveau régime comporte aussi des avantages : d'abord si le privilège général disparaît, des privilèges partiels sont maintenus; la Convention, en effet, tient compte des besoins et des intérêts des anciennes zones franches; et puis, le régime de la franchise qui assurait une agriculture florissante, avait un revers, car la production industrielle et le grand commerce se trouvaient paralysés. Genève est un

marché à peu près fermé pour les produits manufacturés; ville essentiellement industrielle et commerçante, elle n'offrait pas de débouchés à l'industrie zonienne; elle venait même lui faire sur son propre territoire une redoutable concurrence. Les populations gessienne et savoisiennne sont jusqu'à ce jour demeurées en majeure partie agricoles; mais, que de ressources inexploitées dans la région avec les forces naturelles qui y abondent ! Et quel merveilleux essor industriel à escompter avec le marché français ouvert, avec la douane française reportée à la frontière politique !

Dans de telles conditions, l'on comprend bien que l'opposition des zoniens ne soit que partielle et superficielle.

Cette opposition n'est que partielle, car elle émane presque exclusivement d'une catégorie : la catégorie des zoniens qui exagèrent la portée de l'admission au plébiscite de 1860 des bulletins « Oui et zone »; ces zoniens voient dans la suppression de la franchise générale la perte non seulement d'un privilège, mais d'un droit.

Cette opposition n'est que superficielle, car elle porte sur la forme plus que sur le fond : les zoniens de la Haute-Savoie pensaient que toute modification à leur régime serait soumise à la consultation populaire; il n'y a pas eu de consultation populaire, et la déception a été assez vive.

Que pouvons-nous conclure de cette opposition partielle et superficielle ? C'est qu'il n'y a pas là matière à non-ratification.

Certes, les zoniens n'ont pas à donner de ratification matérielle à la Convention du 7 août. Mais leurs enfants ont payé un si rude tribut à la grande guerre, se sont si admirablement battus, que la France attache du prix à une ratification morale de leur part : cette ratification morale, ils l'apporteront avec leurs cœurs de bons Français et de bons Démocrates. Bons Français, ils sentent l'intérêt général de la Patrie en jeu : prestige extérieur et finances

publiques. Bons Démocrates, ils sentent toute l'injustice de l'ancien privilège : c'était la violation du principe constitutionnel, l'égalité des citoyens devant l'impôt.

B. Genève.

A Genève, comme dans les zones, les échos de la controverse révèlent une opposition partielle et superficielle.

L'opposition n'est que partielle, car si des critiques — parfois violentes — se sont élevées contre la Convention du 7 août, un groupe de citoyens influents a assumé sa défense : à la tête de ce groupe a pris place un homme d'État éminent. Dans le grand organe *Le Journal de Genève*, un entrefilet paru le 13 décembre 1921, donne un aperçu de la scission : « La Direction et la Rédaction sont « unanimes à recommander la ratification du projet de « convention relatif aux zones franches. Au sein du Conseil « d'administration une majorité s'est prononcée contre la « Convention et une minorité pour son acceptation. Dans « ces conditions le *Journal de Genève* donnera à ses collaborateurs l'occasion d'éclairer l'opinion publique en exposant les deux faces de cette importante question. »

L'opposition n'est que superficielle, car au fond les Genevois sont bien obligés de reconnaître que la Convention leur assure de gros avantages : certains avouent même que Genève gagne plus que la Savoie au régime nouveau. Aussi l'opposition porte-t-elle surtout sur la forme : nous citerons, par exemple, l'article 21 de la Convention qui est tout particulièrement pris à partie. Cet article — après avoir énoncé des facilités d'échanges réciproques — formule une promesse de ravitaillement. « En outre, le Gouvernement « français s'efforcera d'assurer l'approvisionnement du canton de Genève et des territoires suisses de la commune « de Saint-Gingolph et du district de Nyon en consentant « en faveur de ces territoires les dérogations nécessaires « aux prohibitions générales d'exportation compatibles avec

« l'obligation d'assurer le ravitaillement local. » La forme ne plaît pas : c'est de la phraséologie, disent les adversaires et une phraséologie qui ne vaut pas la garantie formelle de jadis. « Rien n'est encore perdu, conclut un des plus acharnés de ces adversaires, car il reste la discussion devant les « Chambres fédérales, et même le referendum. » (Journal *Le Peuple Genevois*, 15 décembre 1921.)

C. La Suisse.

Le Conseil des États est saisi de la Convention aux fins de ratification. Mais, comme pour la neutralité de la Haute-Savoie, une opposition s'est manifestée : certains voudraient nouer les deux affaires; et la ratification tarde.

Cette ratification se fera cependant, car elle répond — malgré des apparences trompeuses — au sentiment national suisse et à un besoin du peuple suisse.

Le sentiment national suisse, c'est le souci de l'indépendance économique vis-à-vis de l'Allemagne, indépendance dont l'accord franco-suisse est la plus sûre garantie.

Le besoin du peuple suisse, c'est un certain équilibre économique entre France et Allemagne, équilibre dont l'accord franco-suisse peut être le facteur décisif.

1. INDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

Le plateau suisse s'incline vers le Rhin et vers les plaines germaniques auxquelles il s'offre : tandis que du côté de la France il se refuse; c'est la montagne. Orographiquement, la Suisse n'est pas neutre : elle se trouve dans l'orbite de l'Allemagne.

Tant que règnent sur ces plaines germaniques des États rivaux, divisés — c'est l'Histoire de la première moitié du xix^e siècle — aucun danger d'emprise économique n'existe pour la Suisse. Mais vienne à régner un Empire puissant

— c'est l'Histoire des dernières années du xix^e siècle et des premières du xx^e — aux capitaux abondants qui s'infiltrèrent partout, dans les banques, le commerce, l'industrie, la presse; un Empire assez fort pour obtenir la signature d'un pacte aussi compromettant que la Convention ferroviaire du Gothard, alors le péril d'emprise économique devient pressant. Alors le sentiment national devant le danger cherche le remède.

2. ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE

Ce remède, le peuple suisse le pressent dans un effort à faire pour se rejeter du côté de la France, malgré la montagne. Seulement au delà des Alpes et du Jura, que trouve-t-il jusqu'à la dernière guerre? Il trouve un grand pays, certes, mais un grand pays rivé à l'esclavage économique du traité de Francfort, contraint de s'isoler dans un protectionnisme étroit : des tarifs prohibitifs ferment les cols de la frontière; aucune entente économique fructueuse n'est possible.

Alors l'équilibre économique entre France et Allemagne, si favorable à l'indépendance et à la neutralité helvétique, demeure irréalisable : c'est toujours entre les deux plateaux de la balance — balance dont la Suisse constitue le couteau d'appui — la même disproportion écrasante; en 1913, il y a 3.900.000 tonnes de marchandises dans un plateau, 650.000 seulement dans l'autre (1).

Au lendemain de la victoire française la situation change : sans doute, le péril d'emprise économique subsiste, car l'Allemagne n'est pas encore divisée, car la guerre n'a pas

(1) Tonnage des marchandises échangées entre Suisse—Allemagne, et entre Suisse—France. Le chiffre d'affaires est évalué à 650 millions d'une part, 300 millions d'autre part (*Bulletin de la Chambre de Commerce française de Genève*).

tari la source de ses forces vives; mais le traité de Francfort est déchiré et la France n'est plus rivée à l'esclavage économique; elle est redevenue maîtresse de ses destinées commerciales.

Alors la possibilité d'une entente fructueuse renaît.

De cette entente qu'il réclame pour échapper à l'absorption allemande et créer un équilibre économique meilleur, le sentiment national ne tardera pas à découvrir la première étape : ratification du régime nouveau créé dans les zones franches.

Solidarité.

A la voix du Peuple de Suisse répond la voix du Peuple de France en un écho qui plane bien au-dessus des clochers : il ne s'agit plus de Genève et Saint-Gingolph, de Haute-Savoie et pays de Gex; ce sont les destinées de la Suisse et de la France qui sont en jeu, destinées étroitement unies par l'Économie mondiale.

Contre la prépondérance allemande qui les menace, il faut aux deux pays une arme commune : cette arme est le Rhône, le Rhône navigable de la Méditerranée au Rhin (1); alors, en pleine Suisse — et sur le flanc de cette

(1) La loi votée par le Sénat français le 27 mai 1921, a décrété l'aménagement du Rhône entre la frontière suisse et la mer, au triple point de vue : puissance hydraulique, navigation, irrigation. L'article 10 de cette loi subordonne les travaux d'ouverture de la voie navigable entre Seyssel et la frontière suisse à un accord avec le Gouvernement helvétique sur l'amélioration de la capacité d'emmagasinement du lac Lemman.

En Suisse l'exhaussement du niveau de ce lac est à l'étude. Quant à l'utilisation des lacs de Neuchâtel et de Bienne, de la vallée de l'Aar jusqu'à la petite ville de Coblenze sur le Rhin, le plan d'aménagement est prêt depuis le printemps de 1914.

En France, la Commission interdépartementale pour l'aménagement du Rhône que préside M. Léon Perrier, sénateur, président du Conseil général de l'Isère, a jeté les bases de la constitution de la Compagnie nationale du Rhône, future concessionnaire de toutes les installations projetées.

Allemagne qui se hâte de relier la mer du Nord à la mer Noire — apparaîtra la grande artère libératrice. Ce sera le trafic français assuré depuis Marseille et Bordeaux jusqu'au Danube. Ce sera, pour le plus grand bénéfice de la Suisse, l'activité économique française aiguillée vers la nouvelle Europe née de la Victoire : Pologne, Tchéco-Slovaquie, jeunes États baignés par des rivières, Vistule, Elbe, Moldau, qui, toutes, les inclinent vers l'Allemagne. Ce sera, pour le plus grand bénéfice de la Suisse, l'activité économique française aiguillée vers des pays affaiblis ou lointains : Autriche, Hongrie, Roumanie, que leur isolement menace du joug économique allemand.

Au x^{ve} siècle, dans une œuvre commune d'affranchissement, d'agrégation du patrimoine, sentiment national français et sentiment national suisse allaient à la rencontre l'un de l'autre : pour parfaire l'œuvre, Français et Suisses se sont donné la main par-dessus la chaîne du Jura.

Aujourd'hui, dans une œuvre commune de libération, d'expansion économique, intérêt national français et intérêt national suisse vont au-devant l'un de l'autre : pour accomplir l'œuvre, Français et Suisses doivent se donner la main dans le lit du Rhône.

Voilà ce que pensent les deux peuples : par-dessus les Gouvernants qui ont négocié ou les Parlements qui pourraient encore discuter, ils concluent.

Ils concluent au triomphe du Droit rétablissant la souveraineté de la France aux confins franco-suisses et ouvrant libre carrière aux destinées économiques des deux Pays.

CONCLUSION

Nous avons analysé les deux modifications apportées par le Traité de Versailles aux confins franco-suisse.

La modification de fait — cette frontière d'Alsace d'où peut déboucher la riposte décisive contre toute atteinte à la neutralité suisse — se symbolise en une formule :

« Protection du Droit par la Force. »

La modification juridique — ce rétablissement de souveraineté française, fruit de la Victoire, mais qui sera en dernier ressort l'œuvre du sentiment national et de l'intérêt commun bien compris dans les deux Républiques — se symbolise en une formule :

« Restauration du Droit par la Conversation des Peuples. »

« Protection du Droit par la Force et Restauration du Droit par la Conversation des Peuples. »

Telle est la devise que nous inscrivons ici en exergue.

Elle résume l'Histoire d'hier : l'agression de 1914 maîtrisée par la Force; puis la conversation des Peuples engagée...

Elle esquisse le Programme de demain : une France toujours forte pour la Protection du Droit; la conversation

des Peuples se poursuivant pour la Restauration du Droit,
là où le Droit — malgré l'œuvre de justice du Traité de
Versailles — se trouve encore lésé.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

C. DE BOECK.

Vu : *Le Doyen,*

L. DUGUIT.

Bordeaux, le 6 février 1922.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie,

R. THAMIN.

